中央研究院近代史研究所集刊
第102期(民國107年12月),37-82
©中央研究院近代史研究所

中央政治學校公共行政教育的困境與出路*

汪正晟**

摘　要

公共行政學發源於美國與西方現代性的政治文化情境，試圖以「客觀」、「科學」的行政模式，作為理解與實踐政治的框架與門徑。此一理念為五四後的中國知識分子大力提倡。以國民黨中央政治學校為例，受政治科學化思潮影響而全盤變革，成為培養專業文官的大學。有許多政校畢業生的視野受到限制，成為無力應付政治現實需要的事務官。然而，其中也有部分政校生，能夠憑藉本土資源，發展出務實合用的治理之術。他們的經歷，提示了一種跳脫西方知識窠臼，建立理解政治之新框架的必要與可能性。

關鍵詞：公共行政、中央政治學校、經世之術、政治科學化

---

* 本文承蒙匿名審查人以及編輯委員會悉心審閱並賜予寶貴意見，衷心感謝。
收稿日期：2018年8月16日，通過刊登日期：2018年11月16日。

** 中央研究院近代史研究所助研究員

前　言

近年來，受到「告別革命」與「在中國發現歷史」典範的影響，中國近現代政治史研究強調國家建構（state-building）的延續性：認爲從清朝到中華人民共和國，中國政治現代化有一個最鮮明持久的主題，即是建立一個能夠有效深入基層社會、動員廣土眾民的強大國家體制。在這樣的問題意識引導下，學者或討論現代民族國家體制與知識在中國的展開；或分析國家滲透鄉村的基本邏輯與困境，有些則呈現特定時空中特定策略的成敗。[1]儘管處理的課題不同，但幾乎所有著作都將根據法理型權威（legal-rational authority）、追求體制理性化（rationalization）的科層制現代國家，作爲檢視國家建構延續性的標準。多數學者對中國國家建構本土政治實踐的認識與討論，事實上受到了韋伯式取徑（Weberian approach）支配。韋伯對於現代性及其統治型態的深刻考察，有其超越文化歷史差異的洞見。但韋伯式取徑也有其明顯不足之處：它將韋伯理想型（ideal type）中的統治型態，視作一個實際上存在的體制，於是作爲各政權追求的目標與實現的手段。[2]其後果就是基於脫離歷史實況的標準，假定只要完善法理型官僚制的組織型態，就能建立高效穩定強大的現代國家。在這樣的標準下，各政權的政治性質、政綱政策、施行手段等方面的巨大差異，都只

1　Tong Lam, *A Passion for Facts: Social Surveys and the Construction of the Chinese Nation-State, 1900-1949* (Berkeley: University of California Press, 2011). Julia C. Strauss, *Strong Institutions in Weak Polities: State Building in Republican China, 1927-1940* (New York: Oxford University Press, 1998). Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford: Stanford University Press, 1988). Elizabeth J. Remick, *Building Local States: China during the Republican and Post-Mao Eras* (Cambridge: Harvard University Asia Center, 2004).

2　韋伯所謂法理型的官僚制，是藉由簡化提煉相關歷史事實而總結出的概念工具。但國內外史學界往往都有將韋伯的思想產物作爲史實的問題。見張康之，《尋找公共行政的倫理視角（修訂版）》（北京：中國人民大學出版社，2012），頁 93-94。法理型官僚制作爲理論預設雖然爲西方學界所普遍接受，但西方國家的政治實務從不是按這種高度理性化的組織與統治型態運作。B. Guy Peters and Jon Pierre, *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), p. 144. Jonathan R. Tompkins, *Organization Theory and Public Management* (Belmont, CA : Thomson Wadsworth, 2005), p. 48.

有在其是否促進科層組織理性化這一點上，才有討論比較的意義。國家建構中的政治層面，由是遂淪爲無謂的意識型態，除了不時干擾妨礙理性化進程，全不涉及對韋伯觀念的質疑、修正與超越。這導致上述研究對中國政治發展的方向與原因，或多或少存在著誤解之處，而未能眞正在中國發現革命以外的歷史。

筆者認爲，在中國國家建構的研究中，之所以出現這種「韋伯霸權」，其實反映了西方現代性話語對整個非西方世界的長期深刻影響。尤其在中國，「韋伯霸權」可說其來有自，並非始自近期西方中國研究學術上的全球擴張。事實上，早於 1929 年，中國第一所培養專業文官的大學──國民黨中央政治學校（以下簡稱政校），就已透過其師資與課程，以類似韋伯的理想型官僚制，教育該校預備出掌各級政府行政職務的學生。而大多數學生畢業後，也確實以所學爲施政藍圖，各自在其工作崗位上試圖實踐。然而，當時的政校畢業生，一如今日不少的研究者，始終爲中國不能實現理想的政治型態，深感困惑與痛心。本文的目的，即在嘗試回答此一令幾代人糾結不已的問題。透過對政校公共行政教育（public administration）的考察分析，筆者將論證：以韋伯理性化官僚制爲核心的公共行政學，本質上是一種以科學及其理性把握政治的框架。它劇烈地改變了人們對政治的想像與理解。研究指出，受到公共行政教育的侷限，政校畢業的地方官因此無力理解中國政治現實，更遑論運用政治力量治理地方。另一方面，研究也發現，另有少數政校生，能夠擺脫西方公共行政認知框架，憑藉本土資源與實務經驗，發展出靈活實用的治理之術。本文由此提出，跳脫西方知識窠臼，以「現代經世之術」建立理解政治新框架的必要與可能性。

一、公共行政學的淵源

學界一般將威爾遜（Woodrow Wilson, 1856-1924）在 1887 年發表的〈行政研究〉一文，視爲公共行政學的開山之作。[3]隨著美國進入進步時代

---

[3] Woodrow Wilson, “The Study of Administration,” *Political Science Quarterly,* Vol.2, No.2 (Jan., 1887), pp. 197-222.

（Progressive Era，約當 1890-1920），由大量外來移民組成的新興工業市鎮，開始大量湧現。規模職能極為有限的傳統市政府，在處理工商社會內部日益複雜的社會衝突與治理問題時，顯得顢頇無能。地方的政治生態，又隨著工業化而來的大規模移民加劇惡化。政黨大老（boss），藉由為新移民提供工作與生活照顧，收買裹脅了大量選票，在選舉中無往不利，並將政府作為牟利分贓的場所。這就使上層政治菁英與專業階層普遍對美國政治，特別是市政的腐敗深惡痛絕，公共行政學正是從市政改革運動中產生的一種政治論述與實踐。因此其關注範圍非常廣闊，上涉聯邦政府行政權的界限，下及地方政府具體職能的建設，可說無所不包，也可說流於浮泛。

在此情形下，威爾遜等早期公共行政學者乃有意將行政從政治中獨立出來，並使之成為遵循科學方法執行政策的專業領域。這種對行政中立性與專業性的強調，很大程度上啓發並體現了韋伯的法理型官僚制理論。[4]韋伯認為現代法理型官僚制的優勢，在於其遵循抽象的規則，全然排除官員個人喜好與人情羈絆，在客觀知識的基礎上，職業官僚按照純粹的技術理性，透過嚴密合理的組織與規定，付諸明確的書面文件與紀錄進行統治。由於一切事務都已理性化，這樣的官僚組織能夠避免錯誤與怠惰，以最高效率完成任務。必須注意，韋伯乃藉官僚制闡述現代世界對人類日趨嚴密的控制。他所說的理性，亦是就控制效率與程度的最大化而言，並不具道德內涵。但在美國公共行政學者的鼓吹之下，法理型統治，從對現代性的悲觀描述，轉而被等同為專業分工依法行政的具體組織型態。[5]

威爾遜與韋伯式的論述，構成了早期公共行政學的主要內容。這套論述一方面確實呼應了工業化都市建設穩定又有效率行政的訴求；另一方面，菁英階層也藉由科學行政與中立的旗號，以忠實執行政策為名，仗恃對所謂科學專業

4 Lawrence A. Scaff, *Max Weber in America* (Princeton: Princeton University Press, 2011).
5 Jonathan R. Tompkins, *Organization Theory and Public Management*, pp. 47-52.

知識的詮釋與壟斷，遂行限縮民粹主義之實。[6]也就是說，政治與行政兩分，以及行政是講求效率的科學，作爲早期公共行政學的基本預設，並不僅是對國家治理現實與需要的準確描述，而更在於訴諸社會公認無可質疑的權威，以推動高度政治性的改革。[7]

科學與效率所以能被早期公共行政學者倚爲與民主政治分庭抗禮的權威來源，有其超越美國內部政治社會情勢的世界史脈絡。早在十七世紀，科學家使用壯觀儀器將自然原理與事實視覺化（visualize）的展演論證技巧，已誘使部分人文學者將社會政治現象想像爲同樣可被直觀經驗掌握的過程或規律。但一直要到二次工業革命，當科學與大規模標準化生產完全結合，具體展現出改變人類社會的巨大力量，認爲一切問題背後都存在可被發現並應用規律的庸俗科學主義，才開始成爲不證自明的意識型態。於是人人皆有「客觀」認知「事實」能力的理論假設，日趨深入人心；仰賴少數賢哲以稀世學養闡發古典歷史智慧的傳統統治學，因而漸失作爲凝聚社會共識與制定政策依據的權威。[8]許多政治學者開始提倡利用自然科學的觀察分析與論證技術來研究政治。於是，以美國人爲主的一群政治學者，開始仿效當時正在蓬勃發展的行爲主義心理學（psychological behaviorism），並結合一戰時期的宣傳與社會控制經驗，企圖利用可觀察測量解釋的外顯行爲，例如工作表現，作爲理解政治的主要途徑，「提升」政治學爲行爲科學，以便準確預測、控制人類的活動。[9]這套看來無涉價值（value free）的行爲科學，其實已然假定，人性最終可以被歸納／析分爲少數幾個生物自利機制。這些實質上服膺自由主義信念的機制一旦爲人發

6 Walter J. M. Kichert and Richard J. Stillman II, eds., *The Modern State and Its Study: New Administrative Science in a Changing Europe and United States* (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2000), p. 45.

7 Walter J. M. Kichert and Richard J. Stillman II, eds., *The Modern State and Its Study: New Administrative Science in a Changing Europe and United States*, p. 43.

8 Yaron Ezrahi, "Science and the Political Imagination in Contemporary Democracies," in Sheila Jasonoff, ed., *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order* (London and New York: Routledge, 2006), p. 256.

9 Theodore M. Porter and Dorothy Ross, eds., *The Cambridge History of Science Vol. 7: The Modern Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 2003), pp. 260, 318-320.

現，那些涉及群體認同、價值與權力而亙古難解的根本政治衝突，亦將隨之消解爲可被理性推論與科學技術輕易解決的無謂爭執。現實政治（realpolitik）遂被貶抑爲某種人類痼疾。其根治之道自不能求諸「黑暗混沌」的政治內部，而必須乞靈於政治之外的科學。當時不少知識分子皆曾寄望以科學理性化、客觀化的力量取代，甚至取消「骯髒的」政治。[10]無怪美式公共行政學會從原子化的（atomized）理性人──也就是不受社會、文化與關係羈絆，但求自利的個人──出發，認爲激勵監控工廠作業員的泰勒（Frederick Taylor, 1856-1915）制科學管理，同樣適用於行政人員身上，從而按照工業生產流水線的模式，將行政流程切割爲許多規格化的簡單步驟。似乎只要正確運用心理學的獎懲機制，就能以最少的成本，實現最高的產出──此即所謂效率──提供物美價廉的行政服務。[11]

在根據工商標準化經驗而發展出的科學管理中，行政人員是否具有政治識見與能力並不重要。流水線式的組織模式意謂：不同行政層級與職務，只是產品裝配過程的不同環節，其作業數量與工序或有差別，但作業實質與所需技能則大體一致，行政人員的升遷轉調因而無須考量此人是否具有權衡大局、折衝樽俎的政治能力。因熱衷於向企業家取法，美國地方行政組織成爲依循民營企業營利邏輯管理私人城市（the private city）的物業公司。[12]這樣的治理往往把政策，乃至政治問題，歸結爲效率、成本、誘因等管理問題，彷彿只要找出最佳的管理策略與技術，治理者即不需要做出多害相權取其輕的政治決斷。更因爲強調競爭、創新、實驗與冒險等素質，早期公共行政學的治理無形中低估了

10 Michael Oakeshott, *Rationalism in Politics and Other Essays* (New York: Basic Books Pub. Co., 1962), p. 95. Bernard Crick, *In Defence of Politics* (Chicago: The University of Chicago Press, 1992), p. 92.

11 James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institution: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press, 1989), p. 4. 張康之、張乾友，〈公共行政學發展史上的研究及其教育〉，《中共寧波市委黨校學報》，2012 年第 3 期，頁 20-22。

12 David C. Perry and Lawrence F. Keller, "Public Administration at the Local Level: Definition, Theory and Context," in *Managing Local Government: Public Administration in Practice* (Newbury Park: Sage Publications, 1991), pp. 7-22.

信任、公正、服從、安全感與道德等因素的重要性。[13]

可以看見，公共行政學的人性預設、技術手段與制度設計，使其對難以用科學方法客觀化（objectify）的政治現象與問題，本來即鮮少措意。作爲一種反民粹的政治論述，公共行政學又受到民選政客的猜防抵制，使得公行學者雖能在美國大學教育中確立地位並開枝散葉，但接觸第一手行政資料與實務的機會並不多。進入 1920 年代後，公共行政學只能一方面更加發揮高度通論性的科學理論，以彌補或掩飾其缺乏處理具體行政事務經驗的窘境；另一方面，爲了消除現任官員的疑慮並增加專業性權威，公共行政學大致放棄了以科學改革整個政府與社會事務的宏圖，轉而聚焦於公部門內部高度事務性、技術性業務的改良，諸如辦公室安排、檔案管理，乃至道路養護。到了 1920 年代末，儘管在論述上仍然懷有改良整體政治的理想，實質上，此一學科只能在官廳內部的人事與管理細節上大做文章。[14]

總之，在美國與西方現代性展開的特殊歷史脈絡中，早期公共行政學主要是一套政治論述。作爲其核心的兩大預設概念——政治行政分立、行政是純粹追求政策執行效率的科學——皆缺乏政治實務上的依據。由此引申出的所謂高度制度化、專業化的法理型官僚制，也很少有在行政部門中實施檢驗的機會。單憑若干機關內部小規模業務流程優化的案例，難以評估其在整個政治過程中運用的可行性與問題。在實證基礎闕如的情形下，早期公共行政學的專業內涵與界限皆不明確。它並不是政府雇員的職業技術，反而更接近一門實用性不高的人文或社會通識課程。這導致其教學只能以浮泛抽象的科學理論爲架構，再盡可能堆砌其他專業領域的初階知識，以抬高自身的「專業化」程度與學術屬性。但這種論述豐滿、現實骨感的公共行政學，恰恰是引進中國的版本，隨後更在五四後中國的歷史政治情境中，頂著國外「先進」「科學」的光環，取得

---

13 H. George Frederickson, *The Spirit of Public Administration* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996), pp. 87-93.

14 張康之、張乾友，〈公共行政學發展史上的研究及其教育〉，《中共寧波市委黨校學報》，2012 年第 3 期，頁 20-22。James A. Stever, *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era* (New York: Transnational Publishers, 1986), pp. 18, 64.

了高於其實用價值的政治權威。某種程度上，甚至成為許多政治改革議程不證自明的前提與內容。

二、中央政治學校公共行政教育的內容

公共行政學以科學取代政治的論述，無疑投合了相當一部分五四後中國知識群體的政治訴求。對他們來說，建立獨立於政治以外的高效行政組織，不僅不會傷害中國有名無實的民主政治，反而是實現理想中民治政府的第一步。因為如此，「政府之形式，可由儍子爭論；最好之行政，乃最好之政府」（“For forms of government let fools contest; whatever is best administered is best.”）此一常為美國公共行政學著作徵引的金句，也被中國學者廣為引述。留美政治學者羅隆基即將之總結為：「只問行政，不管主義」與「專家政治」的口號，用以抨擊國民黨「以黨治國」的政治路線。[15]

即使是國民黨的「三民主義」，亦在很大程度上擁抱去政治化的公共行政概念框架。儘管無法證明孫中山是否接觸過公共行政學，然而就他提出的「人民有權，政府有能」的權能區分學說來看，與威爾遜的政治與行政區分之說並無二致。以其 1924 年 3 月 9 日民權主義第一講中對政治的經典表述為例：「政就是眾人的事，治就是管理，管理眾人的事便是政治。」[16]這一定義事實上把政治泛化為公共事務的管理，而將區分敵我、爭奪權力、捍衛個別體制與價值立場等面相從政治的概念中抹去。這與美式公共行政學將政治行為簡化為管理行為的思路如出一轍。孫中山繼而將權能區分解釋為：「國民是主人，就是有權的人；政府是專門家，就是有能的人。……所以民國的政府官吏，不管他們

15 羅隆基，〈專家政治〉，《新月》，卷 2 號 2（1929 年 4 月），頁 1-7。江康黎，〈行政與政制〉，《是非公論》，期 8（1936 年 6 月），頁 20。江康黎，《市行政學》（長沙：商務印書館，1938），頁 6。

16 孫文，〈民權主義第一講〉，《三民主義》，收入《國父全集》（臺北：近代中國出版社，1989），冊 1，頁 55。

是大總統、是內閣總理、是各部總長，我們都可以把他們當作汽車夫。」[17]也就是說，管理眾人之事如同開車，本質上是一種不問目的的執行技術。

總之，在智識與政治菁英的引介下，「只問行政、不管主義」的公共行政治國理論，即使不是主流共識，也在相當程度上成爲跨越朝野的流行訴求，成爲 1930 年代改進行政效率運動、1940 年代行政三聯制及中央設計局等革新的重要思想實踐資源。更重要的是，若沒有公共行政學說流行的背景，吾人將很難解釋清黨後成立於南京的國民黨中央黨務學校（以下簡稱黨校），何以在不到兩年的時間內，從一所傳授政治運動實務技巧的速成幹部訓練營，而於 1929 年改組爲國民黨中央政治學校，搖身變成以美式公共行政學培養專業文官的四年制大學。並在其後幾年內，迅速發展爲一所有七個系（行政、法律、財政、社會經濟、教育、外交、新聞），三個學院（地政、計政、合作），一個研究部以及其他附屬訓練班的龐大教育機構。在此改制過程中，政校教務主任羅家倫的信念作爲無疑至關重要。他不僅主導了政校改制與科系成立的方向，更銳意效法倫敦政經學院與法國政治學校，將黨校轉型爲中國自主培養領袖人才的一流大學。[18]然而，此番謀劃，與其說是出於對英法兩校政治菁英作用的確切理解，毋寧展現了學人政治家超越政治現實的宏圖遠慮。但在軍事初定，政權尚在鞏固之際，即以行政官僚接替職業革命家的建國重任，則不能專恃羅氏一人的格局氣魄，而必有一時代的政治與思想基礎，使建國首重行政而非政治的理念具相當之說服力，否則勢難壓服黨治的聲浪。由此可見，公共行政學在當時的影響力。它顯然已從美國政壇中的小角色，一躍成爲中國政治舞台上的耀眼新星。爲便於了解公共行政學在中國的戲劇性登場對此後人們「欣賞」、「表現」政治慣習的深刻影響，以下將對政校公共行政學教授的著作言論，以及他們制訂的具體課程內容詳加分析。

---

17 孫文，〈民權主義第五講〉，《三民主義》，收入《國父全集》，冊 1，頁 111。

18 中央政治學校社會服務處編，《增訂政校之門》（重慶：中央政治學校社會服務處，1944），頁 2。有關政校改制過程細節與羅家倫的理念和角色，見 Chen-cheng Wang, “Intellectuals and the One-party State in Nationalist China: The Case of Central Politics School (1927-1947),” *Modern Asian Studies,* Vol. 48, Iss. 6 (Nov. 2014), pp. 1789-1807.

如上所述，早期公共行政學起於市政學，而主要進展於以人事行政爲主的辦公室內部管理。此一格局在中國亦未改變，所以不妨由市政學與人事行政學入手，一窺政校公共行政教育的實質。

1930、1940 年代，政校的市政學與人事行政課程，主要由江康黎與薛伯康講授。江康黎自黨校畢業後拿到美國西北大學的政治學碩士，他 1933 年出版的《行政學原理》，很可能是中國人寫作的第一本公共行政學著作。在自序中，江康黎承認此書主要參考美國公共行政學者韋羅貝（William Franklin Willoughby, 1867-1960）的學說，此君正是按照科學方法研究政治的領軍人物。[19]在這樣一個框架下，江康黎雖然大力發揮了專家政治的理念，將現代政府事務描述爲對各種社會事業活動的科學管理，但在具體討論上，他還是不脫當時美國公共行政的實際範圍，將行政完全侷限於機關內部運作方法的科學化。由此他這樣定義行政學：

> 所謂行政學，就是用最經濟最效能的方法，去處理行政事務的科學，也可以說是政府事務管理學（The Science of Public Administration）。[20]

江康黎將 public administration 翻譯成政府事務管理，而不是今日一般直譯的公共行政。此一譯法所透顯的，不僅僅是外來觀念的不同理解，或者還有著江康黎本人對於美式公共行政學精神的深入領會。以工商管理的概念取代行政，正是美式公共行政學強調科學的應有之義。甚至可以說，江康黎的翻譯，已隱然預示了 1980 年代後新公共管理（New Public Management）學派進一步以企業替代／弱化政府統治角色的思路，及其背後的深層邏輯：政府治理不過是一種管理行爲，而非政治行爲。[21]

---

19 Dorothy Ross, *The Origins of American Social Science* (New York: Cambridge University Press, 1991), p. 451.

20 江康黎，《行政學原理》（上海：民智書局，1933），頁 7。

21 如同 B. Guy Peters 與 Jon Pierre 指出，新公共管理本質上是一種意識型態與理論演繹而生的學說，因此對於工商管理與實際行政的區別與融合問題並無卓見與良方，其實行經常以犧牲行政的傳統功能爲代價。B. Guy Peters and Jon Pierre, *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*, p. 160.

江康黎對當時美式公共行政學有些前衛但不失道地的領會，使他在討論市政中的人事行政問題時，有意識地壓低了實際從政經驗的重要性，抬高了在他看來更能體現科學管理素養的學歷的重要性。由此他主張公務員的考試：

> 許多例證中，其投考人員缺乏經驗者，亦常有他項資格足資取錄者，若經驗僅為錄取之較小合格條件者，則於經驗問題上權其重要，實較易取決；如以經驗為錄取中主要項目者，則評判較難矣。教育資格實為錄取條件中最佔重要者。[22]

言外之意，江康黎顯然認爲：既然管理是門可以從書本學習的科學，上過他市政學的政校大學生，較之有多年從政經驗的官吏，理應具有更好的行政能力，而應該優先錄用。此外，這段引文亦透露了公共行政學所以追求諸如學歷之類「客觀標準」，在很大程度上是因爲客觀標準「較易取決」，而不一定是因爲其如實反映了評判對象的處理現實的能力；同樣的，公共行政學所以降低經驗的權重，也不全然因爲科學可以取代經驗，仍然隱含了迴避現實中「評判較難」維度的用心。

再來看看另一位取得西雅圖大學碩士的薛伯康。他的觀點則鮮明體現了早期公共行政學的行爲主義心理學烙印。如他在《人事行政大綱》所言；

> 近代科學昌明，於人事行政學貢獻頗多：如犯罪學、指紋學、生理學、衛生學、精神病學、心理學、社會學與統計學等，與人事行政學均有相當關係。……心理學注重於人類之動作、性格、情感及天才等，其與人事行政學之關係尤為密切；非特最近的考試側重心理試驗；且主管人員每於施行新管理方法時，必先研究群眾心理；蓋非此不能迎合人之意志而發生任何效力。近代職業心理學（Employment psychology）更進一步，專攻心理方面之人事行政。[23]

22 江康黎，《市行政學》，頁 19。
23 薛伯康，《人事行政大綱》（南京：正中書局，1937），頁 7-8。

行爲主義心理學對政治學與公共行政學的影響於此表露無遺。薛伯康既然認爲人事管理主要是一個可以被科學解決的課題，他發出如下言論也就順理成章了：

> 公務員管理與普通職工管理大同小異。……政府事業，不若工商界，非特無競爭，且以政治關係，不能以才能為人選之準繩。工商事業則反是，用人悉以才能為依歸，更每以競爭激烈，須及時改進管理技術，以增辦事效率，而節營業經費，……公務員管理，因上列各種原因，進展略較普通職工管理為迂緩。然二者方法與目的相同，故本書雖……似專對政府機關立論；但於工商界不妨舉一反三。[24]

對薛伯康而言，有效的管理技術無非增加人員的工作效率與降低人事成本，至於政府事業何以是非競爭性的、公務人員任用何以須考慮政治關係，更重要的，公務員工作的好壞是否皆能用效率與成本來衡量，則不在其考慮內。正因爲對科學管理的通用效力深具信心，無論中國政治現實，還是西方工商經營實況，在其看來皆屬旁枝末節，自可由人「舉一反三」。

然而最具有代表性的政校公共行政學者當爲張金鑑。雖然張金鑑要到抗戰後才開始到政校任教，但他同江康黎一樣，本是投身革命政治工作的黨校畢業生，由於不滿足於只做一個黨工而赴史丹佛大學（Stanford University）攻讀公共行政，並獲碩士學位。由此，張金鑑很快崛起爲中國公共行政界的領軍人物，更長期擔任政校法政系的系主任。可以說，他個人的學經歷具體而微地反映了公共行政學在中國的成長軌跡。在他的成名作《行政學之理論與實際》中，張金鑑指出；

> 吾人為改進行政工作，廣大政府效能計，自可將此「計劃經濟」之理論與方法應用於政治之管理也。偷閒放任，使人民各自為政之消極政策，固為政府之錯誤實施，即物來隨應即到即辦之零星支架亦徒見其

24　薛伯康，《人事行政大綱》，頁 8-9。

> 事倍功半耳。政府必須本積極之精神為整個之通盤籌劃，作斬釘截鐵之根本建設及改革，方克有濟〔按：底線為張金鑑原書標記強調處〕。[25]

從他對「積極」、「通盤」、「斬釘截鐵」、「根本」、「改革」等詞彙的強調可知，張金鑑乃是借用現代經濟的意象，來隱喻現實如同工業生產一般可被預測與精確調動。其論斷的下一步，自然是以行政手段完成對現實的控制與改造。據此，他又提出擬定積極行政計劃的三項條件，而首要條件乃是：

> 須有充分的繼續〔積極？〕的進步的社會知識以供參考〔按：底線為張書標記強調處〕。……如土地測量，人口調查，工商情形，貿易狀況，農民經濟，及社會現況等，政府應時有有系統完備的研究及調查，以為決定政府整個行政計劃時之具體的事實根據，而免閉門造車之弊。[26]

此處所謂「充分的繼續的進步的社會知識」乃是社會科學的知識。張金鑑將此類「社會知識」作爲現代行政的首要條件，足見其在史丹佛的三年學習並非虛度。美式公共行政的組織基礎是現代官僚制，而現代官僚制賴以實現統治的主要手段，從來不是直接的去掌握處理現實，而在於將現實客觀化爲在科學中具有「眞實」意義與可操作性的「具體的事實根據」。[27]

無論是江康黎、薛伯康，還是張金鑑，他們都是以科學技術的角度，來理解與處理行政問題。而在他們眼中，科學的正確性與效用是普世皆然的，這使他們的著作中，幾乎不曾涉及對中國具體政治問題的分析，彷彿諸如軍閥割據、外敵環伺等嚴重限制中國行政發展的因素，都會隨科學的應用而迎刃自解。他們也不考慮中國人服膺的社會規範與行爲準則。蓋從行爲主義心理學的視角來看，人的觀念習慣必然會服從於科學的管理技術。

從 1932 年第一屆政校學生畢業時的課程來看，政校公共行政學者將政治科學化、技術化的理念，確已付諸實踐。必須指出，早期公共行政學的學科範

---

25 張金鑑，《行政學之理論與實際》（上海：商務印書館，1935），頁 58。

26 張金鑑，《行政學之理論與實際》，頁 59。

27 Daniel W. Williams, “Measuring Government in the Early Twentieth Century,” *Public Administration Review,* Vol. 63, No.6 (Nov.-Dec. 2003), p. 650.

圍與內涵雖未定型，無礙其作爲設計課程背後的理念架構。因此，其中安排的各門課程，名稱上或許與市政，乃至行政無直接關聯，然而其意義與作用，必須從充實公共行政科學專業性的考慮來理解。此外，綜合各種史料證據，1932 年這份課程一覽中呈現的各系組必選修科目與時數，並未完全付諸實行。有些在課程上明確出現的系組，如行政系市政組與鄉村行政組，不是根本沒有成立（鄉村行政組），就是當時已歸併於行政系。也因此，各系組的實際必選修科目也有所調整，大體仍以行政系各科目爲課程骨幹，各系組經常合班上課。總之，1932 年政校的課程一覽可以作爲理解公共行政的參考，但不是唯一的憑據。[28]

政校課程採取一、二學年修習共同科目，三、四學年始分系修習專業科目的制度。從共同必修科目的內容來看，與一般大學的政治學系沒有太大差別，除了國文、英文、歷史、黨義外，即是一些社會科學通論課，如政治學、經濟學、民法總則、憲法、比較政府等。但檢視各系組的高年級必選修課程，即可發現明顯以市政爲導向的早期公共行政學特色：例如市政學、各國公用事業比較、警察行政、公共衛生行政。即以市政學的課程簡介爲例：

[28] 崔明忠，〈中國國民黨中央政治學校研究（民國十六至三十六年）〉（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1998）是首先系統研究政校及其課程的論文，具有很高的參考價值。但受限於當時許多大陸資料尚未公開，崔文只能依賴政校課程一覽等臺灣可見的書面史料，而無法處理政校課程實際運作的具體情形。據〈大學部第二期各組畢業學生姓名〉〔《中央政治學校校刊》，期 68（1933 年 12 月），頁 2〕，可見大學部第二期畢業生共 73 人，其中來自行政系者 31 人（29 人爲市政組，2 人爲普通行政組），31 人來自財政系。換言之，扣除行政、財政兩系，只有 11 人來自外交、法律、社會經濟等其他系組。考慮到行政與財政即是早期公共行政學的兩大支柱，可知政校教育的公共行政屬性，甚至強過其課程一覽所顯現。又根據政校學生楊敬年，《期頤述懷》（天津：南開大學出版社，2007），他於 1932 年入學時，行政系市政組已經停辦（頁 15）。此言如果屬實，則可知政校頭兩期時，市政組還是行政系的主體，但 1932 年後不久，行政系就不再分組。最後根據筆者對政校學生實習報告與校友通訊名冊的概略掌握，行政系無疑是政校內最大的學生群體，鄉村行政組似乎從來沒有產生畢業生，很可能根本沒有成立。綜合分析，可知政校教育主體是行政系的課程，而普通行政組又承繼市政組而來。可參考中央政治學校同學會編，《中央政治學校同學會會員錄》（重慶：中央政治學校同學會，1942）。

本學程注重比較研究歐美及中國市政府發展之程序，市政府對於中央政府省政之關係，市政府之權限與責任，市政府之組織，以及各種市政問題。[29]

此課程以西方經驗爲師，將市政制度化、技術化的意態十分明顯。

但最能體現早期美式公共行政學科學化傾向的，則莫過於科學方法論、科學管理這樣的課程。按照課程說明，科學方法論乃是：

依據嚴密的邏輯原則與方法，解析人類正確思想之組織及其發展之程序，……各種方法學的要義均須取證於自然科學與社會科學。[30]

至於科學管理則是：

在應用科學方法於行政機關之管理，以研究增加效率之方法。其內容分組織，制度，人員，管理，……各種組織方式之利弊，……工作設備之布置及各種省工機器之應用等，……工作程序，案卷保管，以及印刷手續，庶務管理，……工作之分析，職務之劃定，手績〔續〕之統一，成績標準之確立等。……指導與督促之方法，各種報告之格式，行政統計之應用等。[31]

如果說以上課程屬於對於科學的通識性介紹，那麼諸如社會調查、戶口調查等課，就屬於具體科學方法與管理技術的訓練。先看社會調查：

注重社會調查與社會統計之關係，研究社會調查之方法，調查表之編製法，調查表之整理，及調查後之報告。調查問題，包括人口調查，住屋調查，貧窮調查，失業調查等問題。[32]

如前所述，公共行政學必須依賴科學方法與技術，始能將現實客觀化爲其所能處理的事實。這幾乎總是意謂透過以統計爲主的調查手段，使現實成爲數據。

29 中央政治學校編，《中國國民黨中央政治學校課程一覽》（南京：中央政治學校，1932），頁36。

30 中央政治學校編，《中國國民黨中央政治學校課程一覽》，頁 23。

31 中央政治學校編，《中國國民黨中央政治學校課程一覽》，頁 177-178。

32 中央政治學校編，《中國國民黨中央政治學校課程一覽》，頁 180。

除了以上課程，還有些科目看來非常專業，如城市計畫、自來水與煤氣、農具學、土壤學。但從課程說明來看，其內容只是通論性質，並不涉及眞正的專門技術知識。

上述這些包羅萬象但不深入實用的課程，充分呈現了早期公共行政學一方面企圖以號稱通用的科學方法，作爲其統攝干預整個社會的權威來源；另一方面，儘管把行政定位爲一門科學，然泛泛之論的科學管理方法並不能給予行政眞正屬於自身的專業內容與邊界，也就使政校課程的設計者與他們的美國同行一般，想要藉由儘可能涉獵技術含量較高的專業領域，如統計、工程與農學，或訴諸理想中工商業的高效能運作型態，來充實鞏固行政科學的專業性。然而，無論在美國還是中國，受限於師資與每個人有限的學習能力，公共行政學終究只能鑽研辦公室內部的人事、文書與物料管理細節。

以下再從政校生應用所學的狀況，來進一步了解公共行政教育的政治後果。由於政校主要目標是培養地方行政人員，除了數量不多的外交系與新聞系畢業生，該校絕大部分學生都分發地方政府工作，所以以下討論也將集中於政校師生在地方政府的工作經驗。至於少數分發中央部會的政校生，以及公共行政教育對他們工作的影響，值得另文討論，此處受限於篇幅與討論重點，未便展開詳述。

三、公共行政的政治實踐

根據政校的學制，學生在大四上學期應分發到與自身所學相關的政府單位部門，從事爲期半年的畢業實習。然後於大四下學期完成性質如同學士論文的實習報告，才算完成學業。由於對大多數政校學生來說，畢業實習是他們第一次接觸中國的政治與行政實務。這意味著，公共行政學是這些新鮮人賴以理解應對現實的主要，甚至唯一的思想與行動資源。實習報告的內容不但反映了政校實習生對公共行政教育的最初領會，亦往往透露了當事人對於如何將其所學

致用的首次反思與評價。檢視這些爲數龐大的實習報告，佐以當事人的回憶文字，當有益於進一步了解政校美式公共行政教育的政治後果。

由於直到 1933 年，政校才在江蘇江寧與浙江蘭谿成立兩個由該校師生全權掌理的實驗縣。在此之前，政校學生畢業後，一般先就近分發中央與江蘇省政府見習二週，接著前往南京、上海與附近各縣政府實習半年。初期畢業生的實習，因爲沒有政校直接管理的實驗縣，時常因缺乏派赴單位的配套合作，而流於形式或走馬看花。

例如行政系普通行政組的陳開泗，在江蘇省吳江縣實習時，縣長對陳這類空降大學（畢業）生的能力與動機頗存疑慮，並不交辦實際工作，結果陳開泗與同學只能在辦公室調閱檔案抄錄法規。但陳開泗也在實習中認識到，公共行政教育對於縣政最要緊的兩大傳統業務：錢糧與刑名，幾乎毫無幫助。[33]

派赴上海市政府的高應篤則很快認識到：

> 當時使我感覺最深的約有三點：一是學非所用，二是應付困難，三是不懂公文。[34]

許多政校畢業生後來都發現「不會辦公文」是公共行政教育的一大缺陷。對於按照所謂科學方法行政的專家而言，公文似乎只是刀筆吏搬弄是非推卸責任的一套文字技術。但對處在行政實務中的官員而言，內容空泛的科學方法，並不能取代公文成爲指揮協調的途徑。除此之外，整個實習期間，高應篤自覺收穫最大之處，卻是聆聽當時市府秘書長俞鴻鈞的一席話：

> 中國社會辦事，固亦講法論理，但以人情為重。何謂人情，人情者，無聲、無色、無臭，不可捉摸者也，且學校亦無是項課程，……譬如，當我正在校閱一犯人判處死刑之文件，……忽接上海聞人們的電話為其說情，縱不依允，亦必暫緩簽字處決，慎加考慮，……希望各位同學在實習之時，多觀察公事，多研究法理，多瞭解人情，將來做事，必有助益，但要注意者，法理均不外乎人情，所謂準於法，當於理者，

33 陳開泗，《回首八十年》（作者自印），頁 44-46。
34 高應篤，《內政春秋》（臺北：華欣文化事業中心，1984），頁 1。

> 必能合於人情，萬勿求合於人情，而傷害了法、理，則即失去了公道之立場。[35]

俞鴻鈞這段話，必是有感於政校學生以科學理性取代政治的傾向。無聲無色無味的人情，誠難以科學方法客觀化，卻是實實在在影響行政與政治的要素。當公共行政教育要求政校生以合於邏輯推論的法理來否決人情的存在，俞鴻鈞卻要他們以超越簡單邏輯規則的深微判斷，去正視非客觀因素與客觀法理規則之間的辯證關係。這段話所以在高應篤心中留下深刻印象，想必是因爲它觸動了這位年輕政校實習生對於所學何以不能致用的困惑。

從陳開泗、高應篤實習報告大量抄錄制度法條，而少實務細節的情形研判，他們當年恐怕未如晚年回憶時那般具有反省自身所學的能力，而或許一如大部分政校實習生，主要以追求「進步」的心態，批判中國地方行政的現實。[36]即以分發常熟的一批學生爲例：當時的縣長譚翼珪曾留學日本，在上海做過律師，當過南京第一師範的校長，以及其他江蘇省府的行政職務，可說是一個學經歷俱佳的行政官員。該縣長雖然老於公文與政務，卻還是以十分誠懇的態度，分享自己爲政的辦法與心得，告誡這些實習生要嫻熟法律與公文，始能避免他人藉故掣肘。他把施政重點放在減少水患，以「以工代賑」的方式雇用遭受洪患的農民修築堤防。政校實習生雖然承認其施政成就，同時卻批評道：

> 然氏〔譚翼珪〕又謂余等〔政校實習生〕曰：「余之治縣無遠大之計畫，惟在守成」。誠然為政不在多言而在力行，惟訓政時期之縣治非惟守成已也，尤在於能默察地方需要擬定實行之步驟。舉凡四境道路航路何時修竣完備、全縣警衛何時辦理完善、土地何時清丈、民眾教育如何推行、工業如何振頓、農民生活如何改善、水利如何開發、風

35　高應篤，《內政春秋》，頁 3。

36　陳開泗、張鋤非、劉居斌，〈吳江縣政實習報告之總論縣政府地方自治〉，《二十世紀三十年代國情調查報告》（以下簡稱《國情報告》）（南京：鳳凰出版社，2012），冊 100，頁 1-552。高應篤，〈上海市公用局實習報告書〉，《國情報告》，冊 253，頁 147-590。

> 俗如何改良等等，應如何設計規劃方能由訓政而至于憲政，完成地方自治。此種計畫非皆空想，實為黨治下之縣長所不可少者也。[37]

在這些政校實習生眼中，「遠大之計畫」遠比維持重要。而所謂遠大之計畫，很明顯是根據公共行政學對非政治性的社會事務，進行全盤科學的規劃與管理。也出於同樣的理由，他們對譚縣長善用縣政會議的名義與地方士紳合作周旋的政治技巧嗤之以鼻。通觀整本報告，這些政校實習生儘管對縣政多所批評，卻未提出任何實質建議，以致連政校教授都批評他們觀察膚淺。[38]然這種輕忽政治、好高騖遠的膚淺觀察其實是公共行政教育的通病。

再以分發青島實習的余善長爲例，他在總結市府行政時指出：

> 在科學化之今日，一切事物莫不日趨求其科學化，此所以有科學管理之研究也。在工業界中有合理化運動；在政府機關之行政手續事務管理，亦莫不以講求科學管理經濟主義為原則。如所謂辦事程序及購辦集中等問題皆緣是而生。我國各市中行之有效者，前者當推上海，後者為漢口，而青〔島〕市可謂尚在仿效之始，尚難談到若何成效也。[39]

依照科學管理的程度，余善長嚴厲批評了青島市政府，其主要的論點是：由於沒有建立科學的人事任用與內部管理制度，致使整個青島的施政效率低下。余善長觀察到的諸多弊端，例如用人惟親、互相推諉、徒重虛文等，無疑是當時中國官場的通病，一般人也能從報章與街談巷議中得到差不多的印象。余善長與一般街談巷議不同的地方在於：他強調問題根源於制度層面。政校的公共行政教育使其有能力以訪談調查、邏輯推論等新論述方法，勾勒出科學管理與健全行政之間一條看來明確無誤的因果關係，並據以建立一套認識解決政治問題的新框架。余善長並不止步於文官能力操守的制度改革，他更在乎透過科學方

37 李用賓、樊祖邦、袁永馥，〈常熟縣史地政治經濟社會概況總報告〉，《國情報告》，冊 94，頁 4、172-173。

38 李用賓、樊祖邦、袁永馥，〈常熟縣史地政治經濟社會概況總報告〉，《國情報告》，冊 94，頁 4、172-173。

39 余善長、鄒志奮、麥健生，〈青島市政實習總報告之概論社會公安編〉，《國情報告》，冊 261，頁 114。

法徹底改變政府行政的模式。因此在概略批評了青島市缺乏科學的人事行政制度以後，他馬上將注意力轉移到青島市政府的統計與刊物。在他看來，編輯出版有關施政狀況與數據的統計刊物，是現代行政不可缺少的一環。因爲唯有如此，政府先前施政的得失與經驗，才能被客觀地比較與借鑑，上級機關與人民亦才有監督促進市政的憑據。余善長特別指出，處於民治時代，「統計刊物，爲訓練市民、博得市民諒解之工具。」[40]此一觀點可說充分體現了美式公共行政學，乃至整個西方現代民主政治背後的公民認識論（civil epistemology）。簡言之，除非公民普遍接受按科學理解政治的認識論框架，將政治簡易化，乃至視覺化爲可供客觀檢驗的個別行政程序與數據，並由此對施政的目標與方法形成相當共識，否則不僅公共行政會失其專業的絕大部分內容與權威，民主亦將因缺乏淺易的政治現實與知識而不易爲多數人與聞。[41]因此，除了被動地依據科學方法與數據行事，主動地生產傳播「數目字管理」的現實與想像，灌輸強固人民心中的公民認識論，實爲公共行政學發展中應有之義。

然而，公民認識論畢竟是一種觀念推導出來的產物，並不存在於中國的政治現實中。且不論是否眞有一群養成閱讀分析政府公報習慣與能力的理性公民，即使有，也絕無可能成爲青島市民的多數，更遑論具備監督支持政府的影響力。既無此公民群體，又無懂統計的公務員，則僱用專家出版行政報告實爲務虛之舉。頗具諷刺意味的是，緊隨其批判政府統計出版的長篇大論之後，余善長在下一小節中指出了青島市當時獨特的政治情勢：亦即青島的主權雖然名義上已歸還中國，實際上日本依舊以各種政治手段控制著該市。例如，日本警察儘管在中國的屢次抗議下，不再著制服在青島街頭明目張膽地管制民眾，然而這並不影響他們在沒有任何法理權力的情形下，繼續維持其對特定街區的

40 余善長、鄒志奮、麥健生，〈青島市政實習總報告之概論社會公安編〉，《國情報告》，冊 261，頁 124。

41 Yaron Ezrahi, "Technology and Civil Epistemology of Democracy," *Inquiry,* Vol. 35, Iss. 3-4 (Sept. 1992), pp. 363-376.

「警察行政」。[42]對於這樣一個「不正常」的殖民情境，政校畢業的公共行政專家除了提醒當局注意之外，別無任何具體的建言。其先前關於市政弊端的慷慨陳詞，彷彿是針對另一個「平行時空」中的青島。由此可見，對不問政治的公共行政專家來說，國家間的生死相搏早已超越其視野，更非其「專業」所能處理。

到此再來看行政系市政組學生郭培師的報告，其言論也就沒有什麼驚世駭俗、出人意表之處。在南京市政府工務局實習的他，在報告的序言中聲言：

> 此次實習之初，原擬于實事求是之範圍……而入手方法，則為將抽象空洞之市政科學，化為具體實在之數學公式，使隱約之概念，一變而為精確之數字。庶學市政者之四年研究，縮短為三分鐘之公式學習；辦市政者之漫無標準之計畫，易為確有把握之工作。如職員考績則有冗員公式（頁 61）；道路之擁擠與否，則有道路之車輛容量公式（頁 145）；公共墓地之面積應有若干，則有公墓計算公式（頁 426）；……其他各項皆一出之于公式。此等公式，用之南京固準，用之上海亦準；用之中國固準，用之外國亦準。祇須三分鐘學會，雖目不識丁，亦可稱市政專家；即乳臭小兒，亦可任市政要職。此種最經濟、最科學、最進步之公式，在普通自然科學，如數學公式、物理公式、化學方程式等，應用業已普遍；而在一般社會科學，則以余之四年大學生活之久，圖書館之大，市政專家之多，及半年實習之長，南京市府之鉅，全體職員之眾，尚絕絕乎耳未之聞……。[43]

這段文字直可視爲此時代公共行政學以科學取代政治、以普世規則替代地方個案的煌煌宣言，其中許多論斷，或許有年輕人的狂言妄語，但同樣如實反映了公共行政所謂科學的眞正性質，因此有必要細加分析。

---

[42] 余善長、鄒志奮、麥健生，〈青島市政實習總報告之概論社會公安編〉，《國情報告》，冊 261，頁 134。

[43] 郭培師，〈南京市政府工務局實習報告〉，《國情報告》，冊 242，頁 4-6。

首先，郭培師認為，欲圖了解並解決具體的市政問題，必須「將抽象空洞之市政科學，化為具體實在之數學公式，使隱約之概念，一變而為精確之數字」，這段話既流露對早期公共行政學浮泛論述的不滿，卻也表達對科學方法的堅定追求。數字及其組成的數學公式，無疑是對現實最客觀化的表現。其基本思路在以數學與邏輯的嚴密客觀，將人類行為還原為無可爭議的基本單位。以下郭培師發明的冗員計算公式，即是將政治現象完全客觀化思維的經典表現：

冗員或應裁人員公式（郭培師發明）：

〔（現有職員人數）×（每人每日辦公時間）-（現有職員人數）×（每人每日實際辦公時間）〕÷（每人每日辦公時間）＝冗員[44]

在其無可挑剔的數學外觀背後，此公式首先假設所有職員都是工作能力、個性態度大同小異的個人，因此可以平均後的每人每日辦公時間作為計算的基礎。此一原子化個人的前提，自不是郭培師無中生有的創造，而是整個資本主義自由主義現代性思考的出發點。然而在真實世界中，協作狀態下職員之間能力的高低參差與勞逸不均，才是冗員問題的癥結。由於忽略這些難以量化的人際互動與個人差異，郭培師的公式的實用性十分有限。儘管如此，這種對科學客觀化效力的信仰或想像，正是當時公共行政學建立其專業權威與介入社會其他領域的主要途徑。公共行政學的基本邏輯即在把現實中複雜的人文現象與問題，以所謂普世的科學方法，盡可能析分為更簡單的事實、機制乃至數字，從而能以不涉政治考量的技術手段客觀有效地解決。這樣的公共行政理論上自然能應用於南京上海、中國外國等任何地方。

既然按照公共行政學的設想，複雜的人文政治現實都可以化為數理知識，則「庶學市政者之四年研究，縮短為三分鐘之公式學習」與「雖目不識丁，亦可稱市政專家；即乳臭小兒，亦可任市政要職」的論斷也就順理成章。既然在公共行政學的框架中，人文與政治素養與微積分等數理科學知識無異，人們就

44　郭培師，〈南京市政府工務局實習報告〉，《國情報告》，冊 242，頁 121。

可以如指望數學神童與業餘天才科學家一般，指望行政神童或者政治素人的出現。正是整個政治認識框架的科學化，使得人們不再質疑只有學歷沒有經驗青年的政治能力與作用，乃至將青年人學習科學吸收資訊的敏捷表現，與斡旋政治與辦理行政的明達能力混爲一談。

當然，郭培師的言論或許只是政校最初幾期畢業生的寫照。隨著政校直屬實驗縣在 1933 年陸續成立，更多政校教師與實習生有了具體處理行政與治理地方的機會，他們對公共行政的觀感也產生了變化。但從江寧自治實驗縣的施政方針與具體措施來看，公共行政學依然爲大多數政校學生主要的概念與實踐框架。

江寧自治實驗縣位於南京市的郊區。由於是國民政府的門面，因此得到無與倫比的財政與政治支持，可以大張旗鼓地實現縣政府行政組織的全面理性化。其縣府下設民政、財政、警察、教育、建設、土地六科。但這些科的編制比大部分縣市的局還要大。該縣還有正規編制的 600 名警察，以及覆蓋全縣的鄉鎮公所與小學，從而形成了完整的基層行政與初等教育體系。由於能支配的經費一年超過 120 萬元，江寧實驗縣政府成爲中國歷史上前所未有的大有爲地方政府，幾乎可以全方面的推行各種建設，如義務教育、農業改良、興修公路等。[45]然而，公共行政學在江寧縣大展抱負之際，卻也暴露了其政治科學化路徑的嚴重問題。

首先，公共行政所致力推動的政府機構制度化與擴張，其投入資源與實際行政職能的改進並不成比例，有時甚至適得其反。例如，江寧以衛生院（既是縣醫院又是縣衛生行政主管機關）爲首，建立了一套所謂「衛生行政」。但其

45 關於江寧實驗縣建設的詳細內容與過程，可參見李偉中，《20 世紀 30 年代縣政建設實驗研究》（北京：人民出版社，2009），〈第四章・政策和制度的實驗：江寧與蘭溪的縣政建設實驗〉。王科，〈試析南京國民政府建立初期的一次縣級政府機構改革——以江寧實驗縣爲中心〉，《才智》，2010 年第 35 期，頁 293-296。

頂層是完全不懂醫學的政校學生。公共行政官員所設想的衛生行政專業性不過消耗了經費，分食了原本可以用於改善鄉村醫療衛生的有限資源。[46]

又如教育行政，讀過四年心理學、教育理論與哲學的政校教育系教育行政組學生，在下鄉「視導」時，雖能提出鄉村教師聞所未聞的教學法名稱，但如他們自己承認：從未教過半天書的視導員，事實上難以按照自己設計的視察項目，對農村第一線教師的面部表情、教學品質、授課方式與課程內容，提供任何實質的指導。結果，月支 60-70 元的教育視導員，較之傳統領取微薄津貼的督學，不但所費更多，且無明顯的實效。[47]

結果，公共行政最實際的成效，一如其在美國的情形，仍限於政府辦公室內部公文作業流程的改革。據稱，處理公文的速度，由動輒數月，縮短至最佳狀態下只要三天。但公文處理速度的加快，並不能直接等同施政能力與行政效率的明確提升。此外，此種公文處理流程的改進，亦滋生許多額外隱性的行政成本與無效率。例如，爲了全程查追公文流通過程中每一職員的效率與表現，縣府中每一科都要準備收發簿，記錄每一次公文移轉的時間與承辦人。一個縣府就有至少七本收發簿。一名政校實習生觀察到，總收發簿因爲頻繁的登記傳遞而耗損過快，也導致縣長與主任秘書查核時的不便。而他建議的解決辦法是：再增加一本專供傳遞用的收發簿。[48]這不僅令人有治絲益棼之感，更從側面突顯了行政科學化的問題癥結：爲了以科學方法再現某種客觀化的現實，如工作表現，就必須創造生產更多支持此一現實的數據或資料，如以單位時間內公文處理數量表現承辦進度，以及相關的核實機制，結果導致大量行政成本被用於生產客觀化的現實與查核機制。客觀化本身由手段成爲目的。

46 戴治一，〈江寧自治實驗縣衛生行政現況之觀察及今後改進之我見〉，《醫事公論》，卷 2 期 13（1935 年 4 月），頁 20。

47 張志智，〈教育行政經驗談〉，《服務月刊》（重慶，下略），卷 3 期 1（1940 年 3 月），頁 13。

48 向南屏，〈江寧自治實驗縣概況及公文管理財政警政實習報告書〉，《國情報告》，冊 66，頁 74-76。

公共行政追求以科學方法解決問題的最荒唐表現，莫過於 1934 年旱災期間，縣政府投鉅資裝設抽水幫浦灌溉五萬畝丘陵旱地。[49]此種罔顧耕作成本，一意爲科學而行政的舉措實開日後大寨電氣灌溉田之先河。綜合以上，可見公共行政學因其根本假設與方法的偏差，事實上難以切合中國（或者也包括他國）的政治與行政現實。在江寧實驗縣成立兩週年時，江寧縣長，也是政校行政系主任梅思平公開承認：今後地方行政實宜少用學工程的，而應多用學農業的。[50]他的這番自省自白，雖然仍不脫以專業技術解決行政問題的公共行政思維，卻已然意識到，應工業化社會需求而生的工程管理知識，並不適合治理農業社會。

如果說江寧經驗主要暴露了公共行政思路固有的缺陷，蘭谿實驗縣的相對成功，則更說明跳脫公共行政學思考認識框架，以中國自身經驗治理地方的必要性與可能性。

由於不具有首都門面的重要性，蘭谿實驗縣得到的經濟與政治支持遠遜於江寧。卻也因此，蘭谿得以另闢「谿」徑，走出一條更符合中國一般「縣」實的模式。首先，由於缺乏經費，蘭谿放棄江寧編練大量正規警察的辦法，改以少數警力配合保甲民團維護治安。此法收效甚大：長期困擾當地的幫會販毒賭博與娼妓問題，得到有效控制；同時，該縣亦因此樹立了徵兵制的基礎，而能在 1936 年開始徵兵。反觀基層機構與戶籍調查高度制度化的江寧，從未實現徵兵此一最爲現代的制度，即使其列爲要政的地方自治，亦未成眞。[51]

蘭谿對有效地方治理最大的貢獻，同時即是對科學化公共行政最大的悖離之處，則在其實現地籍整理與田賦改革的方法。自清末變亂以來，地方政府多半失去正確地籍資料，因而無法課足爲其財政主要收入的田賦。大多數縣份只能實行事實上的包稅制，依賴了解地方土地轉移實情的冊書[52]去徵收田賦。此

49 〈江寧自治實驗縣地政工作概況〉，《地政月刊》，卷 3 期 3（1935 年 3 月），頁 406。

50 梅思平，〈兩年來的江寧實驗縣〉，《中央週報》，期 350（1935），頁 8。

51 請參見李偉中，《20 世紀 30 年代縣政建設實驗研究》，頁 214-219。

52 冊書是當地的地籍保管與土地交易公證人。因爲具有後者的身分，許多冊書代代相傳保管的魚鱗分冊的內容，遂得以不斷更新。由於年深日久，特別在變亂的年代，冊書所掌握的地籍資料，較之地方政府的魚鱗總冊更爲正確。地籍爲稅籍之依據。卯簿是當地的稅籍保管人。同樣地，在變亂年代，官府無法有效地課稅徵糧，卯簿的稅籍自也無從更新。因此，縣政府若要開課田

法難免中飽舞弊，且使政府往往只能收到法定徵額的三成左右。江寧有鑑於此，在 1933 年耗費兩萬六千餘元，投入大量中央政治學校學生，重行土地陳報，獲得初步成功，田賦增加一倍有餘。但政府仍無法掌握業戶眞實姓名住址，對土地等則稅額亦只能簡化，無從核實。

但蘭谿縣建立了較之江寧更為可靠全面的土地稅籍資料，大幅提高田賦收入將近三倍，達徵額的九成以上，卻只花了七千餘元。其關鍵不在科學方法，而在重拾前現代治術。[53]主其事者正是先前提到的陳開泗。體驗了公共行政的侷限，他不再狹隘的以科學測量產生的的「事實」作為施政基礎，而尋求以地方具體情境中可接受的實踐與正確性，建立可持續（當然也是可改進）的體制。他和當地冊書與卯簿政治協商，使之提供世代珍藏、不斷更新的地稅籍資料，比對了清代留下殘缺過時的魚鱗冊，據此製作詳盡的地籍新冊，以為整理田賦、建立制度的基礎。繼而以一紙政府的委任狀，承認並且運用了冊書等人在農村中的社會功能，讓他們擔任正式的催收員（但僅止於通知，稅款由百姓自行投櫃），結果反而增加了人民對新土地賦稅與買賣登記制度的信任。[54]此種做法，不再一味將地方人情貶斥為妨礙國家基層理性化之落後因素，而是正視

賦，必須先清查田地以編製新版地籍，此時取得各地冊書握有的圖冊至關重要。而殘缺不全的清代魚鱗總冊與過時的卯簿，也是比對核查的有利憑藉。

53 當時以「科學方法」整理土地即是重新測丈，雖然看來精確，但曠日費鉅，結果亦不盡理想。陳開泗果斷地棄之不用，另覓清查之方。他籌劃了一整套辦法，首先是補造「魚鱗（新）冊」第十章，作為整理田賦的基礎。詳見蘭谿實驗縣政府秘書室，《蘭谿實驗縣清查地糧紀要》，收入《民國史料叢刊》（鄭州：大象出版社，2009），冊 533，頁 63-65。本書雖以縣府秘書室名義發表，主要執筆者實為陳開泗。魚鱗冊如何補造？陳開泗概括為八個字：「利用卯書，根據舊冊。」其中，參稽省縣原有但殘缺過時的魚鱗舊冊實屬次要，所以說魚鱗（舊）冊之功用尚非顯著，而以爭取民間冊書、卯簿的合作，善加利用其私藏圖冊為關鍵，其中冊書尤為重中之重。因為各省、縣不一定都會製作官方魚鱗冊，但民間必有類似冊書之人私藏自製的地籍圖冊，較之官冊，各地冊書的土地歸屬、轉移紀錄更為詳實可據。因此無官修魚鱗冊之縣邑，仍可仿效。只不過要找到他們並取得圖冊，同樣並不簡單。官修魚鱗冊盛行於明清之時，與卯書等地方勢力（豪劣？）周旋協商，顯然更是大開倒車。上述思路與做法，明顯有別於公共行政等其他既有途徑，因而陳開泗自云為「創舉」，筆者則稱之為「重拾前現代治術」。

54 陳開泗，《回首八十年》，頁 53-54。胡次威，〈我在蘭谿自治實驗縣當縣長〉，收入浙江省政協文史資料委員會編，《民國軼事摭拾》（《浙江文史資料》輯 70）（杭州：浙江人民出版社，2002），頁 237。劉能超，〈蘭谿田賦概況之地籍與稅制〉，《國情報告》，冊 201，頁 352-357。

其政治存在與作用。更重要的是，人們首次認識到：普遍有效的治理並不必然依賴科學的精確性，如同陳開泗所指出：

> 蘭邑此次清查地糧，除坵地畝分成不如正式測丈精確外，已兼有治標治本各種方法之長，故吾人最終之結論曰：蘭邑清查地糧之法，即推行各縣，亦不至發生如何之扞格焉。[55]

許多在蘭谿實習的政校學生，都從陳開泗與重用他的縣長胡次威（政校法律系主任）那裡，見識到政校地方行政課堂上所從未體驗的務實性與洞見。一名政校學生在工作日記中如此寫到：

> 地方行政一科學校似極重視，每週四小時，且又定為全年之課程，鐘點之多，為其他課程所不及。第因教者無精深之研究，所教皆不切實際。我班同學，僉以上課為苦。今晨八時，胡縣長召集我輩訓話，語之切實，皆從具體事實上體驗而來，歷時雖久，同學靜心聽講，毫無倦容。訓話既畢，竟有人曰：「今聆胡先生一席話，勝讀地方行政一年。」實則此言並不為過也。[56]

在此看到，胡次威闡明總結的實務經驗，固然有精采之處，但若非其正好捅破了公共行政學以科學營造的知識高壓閥，釋放了政校學生智性與政治上鬱積已久的苦悶，則聽眾反響未必會如此熱烈。再看該生以下記載：

> 〔胡次威〕嗣又論及過去在此工作之錯誤：一為看不起公文。二為輕視預算。三為只會對事不會對人。三者皆遭遇障礙，大有行不能通之勢，此後宜痛改前非。[57]

胡次威的批評準確反映了政校公共行政學向來的毛病。正由於把涉及人群協調的政治，當成關於事物定理的科學來處理，公共行政學者自然對透過用字遣詞來指揮協商的技巧嗤之以鼻，也自然會認爲一切政務都只是與人無關的事。至於輕視預算，不僅是因爲國家對公共行政大力援助，使政校師生較無預算壓

55 蘭谿實驗縣政府秘書室，《蘭谿實驗縣清查地糧紀要》，頁 190-191。
56 周守璜，〈衢縣縣政實習報告與蘭谿實習日記〉，《國情報告》，冊 198，頁 123。
57 周守璜，〈衢縣縣政實習報告與蘭谿實習日記〉，《國情報告》，冊 198，頁 126。

力；更深層的因素是：公共行政學旨在以最小成本做最多的事，即所謂最有效率的行政。姑不論這種以效費比定義的效率是否值得追求，做最多的事，或所謂效益，究係何指？是指經辦案件業務的數量？還是完成業務或建設的質量？問題在於，無論效費比改進多少，追求行政效率總體上只會增加行政成本。也就是在此意義上，政校公共行政專家的確是缺乏預算意識。

總之，由於具有更高的務實性，蘭谿的治理模式，後來得到進一步發展，其對前代遺產與非科學技術的運用，成爲許多政校學生日後處理戰時地方政務的憑藉。他們開始意識到，現代技術運用與理性化程度的增加，僅是創造一種西方現代性與科學期待的「現實」，並不等同於地方治理的改善；更多的情形反而是，越是理性，越是科學，距離善治越遠。一股反思公共行政，回歸本土政治實踐的思潮，逐漸在一些政校畢業生心中萌芽，如同一名歷任各省行政工作的畢業生有感而發：

> 因為社會科學是不能忽略了「人」與「地」的要素，所以社會科學的原則不能有支配一切人與地的絕對性能。行政學為社會科學之一，自然也須得著重人與地的因素。換句話說，即可以支配西洋社會的行政學，未必適合於我國的社會。年來我國有些行政學者，只知販運西洋的行政學，而對於我國各種行政的實質，倒莫名底蘊。以這樣的學理從事行政改革，恐弄成我國的憲政運動一樣，只有那些學者們之間，互相自鳴得意，於實際的改革，終是隔靴搔癢。[58]

公共行政學的諸多侷限雖如前述，但在西方現代性話語霸權的支撐下，其政治影響卻異常深遠。少數政校畢業生或官員，即使或多或少意識到本土政治與治理遺產的價值，但他們很少能夠，亦不願意將之抬高到與西方科學相提並論的論述層次。大多數政校畢業生，則或許終其一生都未曾反思過公共行政學的得失，如同一位政校學生在多年後對自己所受教育的總結：

58　羅志淵，〈弁言〉，收入中央政治學校畢業生指導部編，《財政經驗集（第一集）》（重慶：中央政治學校，1941），頁 1-2。楊沛龍，《中國早期行政學史：民國時期行政學研究》（北京：社會科學文獻出版社，2014），頁 92。

> 不知者或以為可能產生縱橫捭闔之流，翻雲覆雨之輩，此誤解政治之義也，事實則適得其反。依筆者所受之四年教育言：前半係吳南軒師副貳教務，以培養具有常識常德常能之「平常的人」為目標；後半由羅家倫先師回任教務主任，經常以「政治家風度」（statesmanship）訓勉吾人，誠勿作政客。課程專重分科之專門研究，先後配合。冶通才專科於一爐，合智育德育為一體。最終目的，在養成國家基幹，即文官制度下之常任人員。所造就者是事務官而非政務官，斯乃本校教育之特色。[59]

這位政校一期生所指四年教育的前半，不僅是政校學制中一二年級不分系的共同課程，其實還包括尚未改制爲政校前黨校的政工教育。作爲需要與群眾打成一片或對敵鬥爭的政治工作者，貼近社會實況的常識常德常能，確實較之科學，具有更高的實用價值。然而這樣的教育很快讓位於羅家倫強調科學知識的專才教育，而這種科學教育，以其對於現實中非客觀因素的排除輕忽，實則扼殺了學生對人性社會產生敏銳政治識見的「政治家風度」。將政治科學化的結果，確實只能是養成一群缺乏政治能力，唯知照章辦事的事務性文官。由此亦可看出，儘管不少當事人日後都有意強調政校課程「始終如一」的事務官導向，將政治上學非所用描述爲追求進步制度的自覺選擇與必要代價，這樣「只問行政、不管主義（即政治）」的論述，本身固然是公共行政的根本邏輯，但只要稍加審視歷史細節，就會發現此種說法也有意無意藉由將「政治家」之意義置換、乃至窄化爲「事務官」，而帶有爲國民黨政治挫敗自圓其說自我安慰的意味。舉例而言，早在 1935 年，政校的主要創辦人與領導人之一的陳果夫，就已經對羅家倫定下的發展方向頗爲不滿。他撰擬了〈中央政治學校改進計劃書〉，準備逐步停辦大學部，使政校最終改爲招收大學畢業生以及公務員訓練中心。陳果夫的提案頗能反映一部分國民黨人的看法。他們認爲大學化的專業文官教育，無論就培養可靠政治幹部，亦或地方政務實幹人才而言，成效皆十

[59] 李纘錚，《紅紙廊回憶錄》（臺北：國立政治大學校友會，1972），頁 71。

分有限。若僅需要依法行政的事務官，一般大學生通過公務員考試即可勝任，何必自己花費大量資源從頭做起。根據陳果夫的說法，上述提案已得到蔣中正的同意。若非抗戰爆發，即要付諸實現。事實上，抗戰期間，出於以上同樣的思路，政校大學部也確實停辦兩年。[60]這些國民黨內部對政校的不同意見，從另一個側面說明，公共行政教育的政治後果，對於期待政校畢業生刷新政治鞏固政權的國民黨來說，可謂十分慘痛。五四以後中國主流的政治與思想儘管表面上與美式公共行政學水乳交融。但公共行政學以科學規範、凌駕、乃至取代政治的基本預設，事實上已然深刻牴觸了此時期以政治力量衝決舊勢力、創造新秩序的另一股革命大潮。

在科學霸權壓倒政治的背景下，部分政校學生背離公共行政學，轉而探索更加務實，甚至具有傳統色彩的治理方略，就顯現其審視中國本土政治與現代性關係的理論價值。頗具戲劇色彩的是，前述那位醉心科學公式的郭培師，卻正是在跳脫科學框架的道路上走得最快最遠的先鋒。透過對郭培師治理實踐與論述的描繪分析，當可鮮明反襯公共行政學之負面政治後果，及其歷史意義。

四、走向現代經世之術

不同於大部分政校學生，郭培師在畢業後並未接受分發政府機關任用，而是選擇投身梁漱溟主持的鄉村建設研究院，並因此考察了當時中央或地方舉辦的各個實驗縣。目前僅見其對各地土地陳報的考察分析，但從中可見，郭培師此時已主張以歷代聽民自實其田的省便辦法，控制行政機構與現代化制度擴張所夾帶的顯隱性成本。[61]到了 1936 年 6 月，郭培師自認已形成一套新的治理方法，遂請求政校當局給他在基層試驗的機會，由是被派任爲江蘇省會鎮江郊外南鄉的第三區區長，轄下有十萬居民。當時第三區因爲盜匪猖獗，政務陷於

60 陳果夫，〈中央政治學校改進計劃書〉，《陳果夫先生全集》（臺北：正中書局，1953），冊 1，頁 198-200。

61 郭培師，〈土地陳報之過程與目的及其具體方法〉，《鄉村建設》，卷 5 期 18-19（1936 年 6 月），頁 66。

停頓。郭培師上任伊始，當即制定了幾條施政原則，其中有三項值得特別注意：「人之關係調整與事之形質改進並重」、「在有彈性的法令中找實際辦法，不在固定的辦法上定浮泛工作」以及「在現有制度和組織內容上力求健全，不在形式上多行變更。」[62]這三項原則顯然針對公共行政的弊病而發。蓋公共行政學正在於「以固定的辦法」（即其科學方法）定「浮泛工作」（即管理廣泛的社會活動）。爲了實現以形式邏輯推論爲核心的科學方法，其具體手段不得不在「形式上做變更」，以求組織架構與事務程序具備科學上的合理性與可操作性。

反觀郭培師則刻意強調在既有的法規與組織條件下，透過調整人與人之間的關係，謀求事務本質上的改進。這些原則在施政上反映爲以下幾點：首先，「我們區的組織雖有管，教，養，衛四組，但是職務不分，四主任是如同四稜鏡的四面，不分彼此。」[63]也就是說，他斷然放棄了公共行政所熱衷的科層化專業分工。此項舉措，實出於對現代官僚制本身侷限的認識。現代官僚制本是依賴其蒐集之「客觀」事實，做出相應「客觀」反應的流程，對難以客觀化的現象，或者邏輯上不可解釋的行爲，不是視而不見，就是無從入手。這便嚴重限制了公共行政在農村熟人社會中發現與解決人民問題的能力。科層化專業分工以其繁瑣的科學方法，將農村居民紛紜無章的訴苦言語，「分析」、「客觀化」爲看來因果明確的社會經濟問題。然而就在此客觀化過程中，鄉下人的眞實感受與需要，及其中牽涉的複雜人情，已然被科學思維所過濾，僅留下對人們生活沒有太多意義的冰冷事實。有見於此，郭培師在放棄科層組織的同時，走出區公所，以親切的談話，取得百姓的信賴，主動在他們涕淚交織夾纏不休的傾訴中，把握人民眞正的難處。於是，郭培師深刻體會到，官員的價値與任務，是立即整合現有的人力與資源，解決關係民眾切身利害的問題，而不是不假思索將之分派給專責部門處理。舉例來說，當老百姓告知家中有人患急症，郭培師會在最短時間帶人前往，爲病患注射一劑西藥；又或者有人被綁票，他

[62] 郭培師，〈如何做區長〉，《服務月刊》，創刊號（1939 年 3 月），頁 20。
[63] 郭培師，〈如何做區長〉，《服務月刊》，創刊號，頁 23。

亦不往公安局報案，先領上一兩個警丁便直驅綁匪藏身的村落。郭培師並非不知道，鄰近省城中便有專門的醫生與警察，但他明白若無自己劍及履及的反應，幾個小時乃至幾天的耽擱，便會使人民就此繞過他的區公所自求多福。在他以個人魄力，突破人民與政府間心理藩籬以前，現代行政組織不過是「客觀」存在於鄉土中的空中樓閣。

因此，郭培師徹底運用這種不分職務分工的辦法，憑藉建立於平日談話合作中的威望與情分，而非法理權力，靈活調動轄區內的職員、短期師範的師生、警丁、和尚、乃至一般鄉民，共同將保甲、教育、禁煙、息訟、改良風俗等政務，融合為一套筆桿、鋤桿、槍桿合一的辦事方法。[64]他體察到熟人社會運作的巧門與問題，皆在人情壓力。例如，因為人情壓力，居民不得不在婚宴上競相鋪張，以期不失面子與回收先前付出的禮品財物，導致惡性循環，人人負擔沈重。於是他進行干預，一方面嚴格規定宴席費用菜色，「一桌六客，六菜，三（暈）〔葷〕三素」，一方面不僅親自出面為新人免費公證，還發動轄區短師學生在區公所籌辦新式婚禮。居民發現照官方規定辦理的婚禮既輕省又光彩，也就樂於遵守參加。[65]由於巧妙地運用了父母官的影響力與公權力，所費不多卻簡便有效。當地居民大大減輕了人情往來的重負，自然對郭培師感恩戴德。依循類似的辦法，郭培師在推行保甲與禁煙時，皆不強調書面上數量的進展，而是運用社會人情壓力，「不拿管理力量去推行……而用教育方法來養成……習慣」。在調解糾紛方面，對社會人情的運用更為細膩，透過公開的集體調解，既減輕了人民訴訟的負擔，又使尊重社會公論、處事平允的官方，成為民眾眞心服從的權威。在此基礎上，郭培師得以帶領第三區人民杜絕盜匪與煙毒之患，其治理成績很快得到省政府的肯定，獲頒「全區光明」的匾額。[66]

64　楊伯舉、劉大衛，〈我們所了解的郭培師先生〉，收入鹽城市政協文史資料研究委員會編，《鹽城文史資料選輯》，輯 9（1990），頁 180、182-183。

65　郭培師，〈如何做區長〉，《服務月刊》，創刊號，頁 22-23。

66　楊伯舉、劉大衛，〈我們所了解的郭培師先生〉，收入鹽城市政協文史資料研究委員會編，《鹽城文史資料選輯》，輯 9，頁 182-183。

如果說公共行政乃是將現實拆解簡化爲個別客觀事實與事件，然後以專業分工的方式加以處理的技術統治（technocracy），則郭培師的「三桿合一辦事方法」或可概括爲：直面現實複雜性，整體把握並運用其中客觀與難以客觀化的社會因素與人情關係，從而達成一種立基於人文識見之上，深刻理解本土政治、社會、文化傳統的地方治理；在某種意義上，與古代儒家官師合一化民成俗的政治實踐意趣相通。由於風俗與人心之類的問題，本質上並不適合以數理邏輯的方式客觀化。此類關係鄉民生活全部層面的風俗人情問題，既難按科層分工的原則，被分類爲維持社會秩序、或穩定農村金融等專門行政業務，郭培師統合人文的治理之術於此顯爲優長。

需要略微辨析的是，郭培師並不是全盤反對科學與現代專業分工。他對於公共行政的批判，基本上仍出自對鄉村情況的務實考量。就以他對衛生行政的批評爲例：

> 我們第一要糾正我們貴族式的衛生頭腦，要求適應鄉間的環境。……鄉村現在只要醫生，最好帶有多少行政能力的醫生，而不要沒有醫療本領的衛生行政人員，因為連診病這一步還未做好。……要有大致與行政組織相同的各級本地衛生行政人員，因為各鄉保有半數以上的簡單病。如瘧疾之類……，稍知醫學常識的人就會替他治，而不會錯，何必多用許多高級醫生。因此我們在師資班中就加上醫藥衛生一課，並大做藥箱，以便教師就是醫士。[67]

他沒有否定整個衛生行政與醫學專業，只是強調在缺乏正規醫師的既有條件下，鄉村衛生行政的重點，在充實基層單位中有基本醫療知識與技能的非專業人員，而不是健全高級行政人員與專業醫生。總之，郭培師在第三區的試驗，已然有意無意涉及對公共行政學認識論與方法論預設的質疑；但隨著抗戰的爆發，他不得不跟隨國民政府撤往大後方。儘管如此，郭培師注定要在探索非科學地方治理的道路上引領後人。離開了現代物質與文化基礎設施相對完善的江

---

[67] 郭培師，〈如何做區長〉，《服務月刊》，創刊號，頁 24。

蘇，他在各方面都遠爲落後的貴州，遭遇了一個公共行政科學框架全然難以掌握的世界。

1938 年 12 月初，也就是在貴州后坪縣前任縣長在縣府內遭科長勾結土豪槍殺後兩週，郭培師抵達縣城就任縣長。后坪位處貴州東北角，與四川交界，雖然是個只有五萬餘人的山縣，在黔省卻是臭名昭彰。因爲自從 1913 年設縣以來，已有四名縣長在任內遇害，以致「送你到后坪去！」成爲當時貴州常見的咒罵用語。[68]該地居民多爲少數民族，男男女女出門未必穿衣著褲，但絕對槍不離身。[69]面對這一化外之地，郭培師在上任後呈給省主席吳鼎昌的第一份報告中，倒也顯現其一貫的務實理智，要求省府在縣自衛隊重建完成之前，至少在縣內留駐一個中隊的保安團隊。然而，除了這個基本請求之外，郭培師只提請省府撥付區區數百元，作爲開辦后坪短期師資培訓班與一所小學的首年度經費。[70]郭培師如此節制，並非僅僅是顧慮省府的資源困難，還因爲他確實認爲，處理后坪的治標治本之道，在於發展教育與農業生產，使人民豐衣足食且知榮辱，方能從根源上終結后坪的野蠻難治。爲了證明自己的判斷確有所本，郭培師詳細地描述了導致后坪長期動亂的惡劣政治生態循環：始則小民爲謀生存而成爲依附「老闆」（地方強人）的「皮家人」（武裝農奴）；各方「老闆」爲聚眾積財買槍自保，則須「打堡套人」與種販鴉片：勢大的老闆進而挾持縣長以鞏固地位，導致受人挾制的縣長施政不公。其他受到欺壓的老闆只有鋌而走險殺官落草。縣官一死，地方又回復到無政府狀態，進一步促使小民投靠老闆種賣鴉片武裝自身，暴力循環由是週而復始。[71]

此番對后坪政治生態看來有因有果的描述，實則是郭培師對地方數十年亂局做出的主觀政治判斷。他將后坪動亂複雜化爲始於「心匪」（人心苟且偷安）、

68 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4（1940 年 6 月），頁 13。

69 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4，頁 13。賓樵，〈貴州的東北角（后坪通訊）〉，《農本》，期 40-41（1940 年 5 月），頁 28。

70 〈爲詳陳后坪不治之原因及擬呈治標治本辦法爲請核事〉，頁 3-4，貴州省檔案館藏（下略），《建國前檔案》（下稱《貴檔》），檔號 2/8-1-84-10-10。

71 〈爲詳陳后坪不治之原因及擬呈治標治本辦法爲請核事〉，頁 3-4，《貴檔》，檔號 2/8-1-84-10-10，頁 3-4。

催生「官匪」（官員無所擔當），繼而激出「兵匪」（亂事清剿）與「豪匪」（地方強人），最終才導致「土匪」。其用意在於將問題定性爲民困而非匪患，因此必須主要以政治，而非技術手段解決。[72]

在具體步驟上，郭培師先是每天大開縣府之門，廣泛地延請當地各種「專家」來充實其縣府。在幾近蠻荒之地，郭所找的專家，不限於士紳或知識分子，舉凡在人民生活中有實際影響力的人物，他都「羅致」入縣府，雖無薪水，但與縣長共食同宿。這些人有石匠、木匠、郎中，乃至少數民族中號稱能以水治病的「水師」。另一方面，一如其在鎮江的辦法，到任後的頭兩個月中，郭培師還憑藉自身的中醫知識，佐以帶來的西藥，爲縣民開設義診，同時閒話家常；夜晚，他將談話中得到的資訊與印象記下整理，從而掌握他認爲眞正重要的地方「實情」。很快地，后坪縣政府內，聚集了上百人同吃同睡。[73]郭培師將自己置身於眾目睽睽之下，看似對縣府能力與個人安全無所裨益，實則藉由老百姓一目了然的直白方式，實踐了開誠布公的施政理念，從而一舉終結了地方勢力暗中勾結縣長的管道，有效緩解了地方上延續密室政治邏輯的焦慮感，反而改善了自身安全與威望。

儘管郭培師不走公共行政科層化的老路，但這並不意味他全然不重視行政與人事管理。到任第一天，他親自鞭打了依著老習慣擅自拆閱公文的職員。當天晚飯後，當所有人都習以爲常地掏出鴉片煙槍吞雲吐霧時，郭培師又立刻命人杖責吸食鴉片的職員，還令所有被罰者在縣府門前跪成一列。郭培師此舉，似乎毫不顧忌前任縣長被下屬謀害的慘痛前例，若以科學管理的角度來看，其雷霆一怒縱使不激起屬下的反抗怨恨，也無法樹立眞正有效的人事制度與規訓機制。然而若稍稍放下實證主義科學的觀察視角，則不難體會郭培師在新官上任，各個地方勢力尚在試探觀望之際，果斷選擇從縣府內部開始嚴肅立場，申明法度，看來魯莽，實則謹慎，其意不僅在震懾胥吏，亦在間接昭告地方勢力，今後縣長一切施政行事公開透明，絕不受人脅持，自也毫無偏私；此外更求激

72 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4，頁 20-21。
73 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4，頁 18、32。

濁揚清，振作地方頹靡已久的人心。此一整飭官紀樹立威信的政治行動，儘管缺乏科學與制度所號稱的可重複性與確定性，求諸歷史文化之中，卻歷歷可見其合於人情事理、顛撲不破之處，並非架空無稽之推想。

兩個月後，郭培師對地方虛實已了然於胸，開始採取行動。他依次邀請老闆們來縣府會談，要求繳出槍枝。對於不肯繳槍的，郭培師並不動怒，但明言必上門收繳。願繳槍者，遣人護送取槍。他還公開表示，縣政府繳槍行動必先通知，決不搞突擊偷襲；但協助抵抗政府者，絕對優先清剿，概不寬貸。郭培師言出令隨，巧妙利用眾老闆利害不一、自顧不暇心理所造成的反應時間差，果斷採取雷厲風行的行動，逐一清繳了土豪劣紳的軍火。緊接著，或者取法於西漢循吏龔遂勸導人民「賣劍買牛，賣刀買犢」之意，郭培師開展了「繳槍用牛、剷煙種穀」的政策，以賣槍所得購買耕牛分配給人民。[74]

四境大致底定之後，郭培師即著手建立短期師資培訓班，招考當地青年男女，作為他推動政務的主要幹部。為了適應環境，短師班一期只四十五天，以縣長親自編寫的《做人經》為教材，內容採用少數民族的山歌形式，寓政令宣講、國家觀念，乃至三桿合一的辦事方法於唱歌識字之中。郭培師利用當地定期趕集的機會，組織學生在集市的戲臺上表演短劇或合唱愛國歌曲與《做人經》，並且親自登臺，解釋政令，回答問題。這一套他稱為「趕場政治」的施政方法，由於契合當地人趕集看熱鬧的生活需要與習慣，取得了良好效果。郭培師特別強調，趕場政治同時又是群眾大會，在會上如同表演一般的賞善罰惡，往往能使群眾於潛移默化中認同法紀。[75]

郭培師還指派短師班的結訓生兼任地方鄉鎮保甲長與短期學校的校長，複製其在鎮江不分職務、不分彼此的去科層化治理，此時他根據實際經驗，已對這套辦法有了初步的理論總結：事實證明，一個人專任鄉長或校長，未必不會貪汙或辦學不力。然而當他兼任二職時，鄉長若貪汙，則損其為人師表的尊嚴，

74 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4，頁 20-23。

75 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4，頁 16-17。〈各縣保甲職員訓練（后坪）〉，頁 5，《貴檔》，檔號 8-5082-5-13。

無顏訓誨學生；校長若失職，則傷其做官的威望，將致政令不行。結果不是理性的分權分工，而是社會角色的融合，對行政官員產生了實質的約束，令他們不得不勉力從公，以顧全官師兩種重要的社會身分加諸於自身的道德與職份期待（德望／威望）。在社會人情壓力的磨合下，教育與行政工作得以相輔相成。[76]

需要注意的是，郭培師的治術，絕非建立在對人性的一廂情願之上。他對主政者人格品質與能動性的重視，對人情微妙互動的了解，雖無客觀的科學依據，也不是烏托邦式的臆想。而這種非科學但深切的人性理解，實爲其治理的根本。從郭培師建立自衛武力的敘述，即可知非科學人性理解的重要性與實用性。

爲了重建縣自衛隊，郭培師原擬從外地招募傭兵。但后坪的治安聲名狼籍，使得招募外地人才格外困難，只有轉從本地招募。但他隨即發現應募者皆是由各老闆差遣來的皮家人，用意在篡奪縣府武力。有見於此，郭培師索性錄取了兩夥皮家人，使其互相牽制，並讓皮家人搬進縣府，與他朝夕相處，一起吃飯，一齊操練，併肩作戰，共進同退，閒時與皮家人談話交流，全不猜防。數月之後某天，郭培師故意違反自己定下的伙食平等規定，在早餐桌上給自己多擺了一碟蠶豆。同桌士兵立刻抗議，毫無猶豫。郭培師當即依約處罰了自己，但是滿心歡喜。他明白，士兵們直率誠樸的反應，正顯示了對長官毫無保留的信任。不久之後，郭培師便順利撤換了這兩夥皮家人原本的老闆隊長。這群士兵就此由皮家人，成爲與父母官同生死共患難的子弟兵。[77]公共行政思維，以其行爲主義心理學底蘊，每使現代官員先入爲主地排除以「動之以情」、「曉以大義」的方式發揚倫理力量的可能。然就此例而言，郭培師從治理實踐中重新發現的「倫理人」人性預設，顯然更能客觀地分析處理問題。

郭培師治理后坪的案例，一如大多數的政治實踐，無法以科學方法重複驗證其普遍有效性。當郭培師將其經驗發表於政校的《服務月刊》上時，自可能

[76] 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4，頁 21。
[77] 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4，頁 20-21、31。

對事實經過有所簡化與剪裁。然從結果來看，郭培師確實發展出了一套切於實用的治理之術，並以之取代了他先前信奉的「抽象空洞之市政科學」。1941 年，當郭培師因其治績優異而蒙蔣中正召見嘉勉，並調升他處時，后坪人特別為他樹立了碑石，上書「除暴安良」四個字，精當扼要地總結了郭培師治理后坪的旨趣與成就。[78]不僅如此，在郭培師離開後不久，后坪即回歸舊屬婺川縣，顯然已無分官鎮壓的必要。從末任縣長的報告中看，后坪邊區雖有小股餘匪與殘餘的鴉片田（郭發表的文章中已有記述），但全境已然底定大安。[79]郭培師不但沒有成為第五個被殺的縣長，反而為后坪開啓了安居樂業的太平歲月。

事後看來，郭培師轉而訴諸人性人情，並非只是對現實無可奈何的妥協，更具有主動以非科學的認知實踐框架，重新定義現實的重要意義。其作為早已超越在執行層面上修正或補充行政科學缺失的範疇，而確實挑戰了公共行政與其西方現代性對於人情事理的根本假設，因此才可能在極度缺乏可供科學利用客觀資源的后坪，動用非客觀的倫理資源。也出於非科學的人性預設，郭培師在審度形勢時，並不強調客觀分析與邏輯推理，而更重視在稍縱即逝的人際互動中，形成對現實整體感性的把握與判斷。這些政治實踐的革命性，還可由以下事實看到。在《服務月刊》中，郭培師諄諄陳述：「一切活動之綱有三：明德，親民，止於至善。一切活動之目有八：格，致，誠，正，修，齊，治，平。」[80]約莫同時，政校哲學教授賀麟，在對新生講演讀書方法時，也引用相同的《大學》段落，不過在他眼中：

> 這種說法即使是對的，但也只是效果的研究，而效果的演變，是無必然性的，所謂成敗利鈍的效果，總是不可逆睹的。從不可逆睹的效果，去推論不可逆睹的效果，則所得知識之無必然性與普遍性，可想而知。如果不從效果研究而從本質研究，則可得到具有必然性與普遍性的知

78 楊伯舉、劉大衛，〈我們所了解的郭培師先生〉，《鹽城文史資料選輯》，輯 9，頁 186、188。

79 〈后坪縣請處理搜獲偷運煙土〉，《貴檔》，檔號 56569。

80 郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》，卷 3 期 4，頁 14-15。賀麟，〈讀書方法〉，收入朱燕萍編，《中國國民黨中央政治學校文獻類編（1927-1949）》（南京：江蘇人民出版社，2014），頁 346-347。

> 識。如研究物的本質就可以產生了物理學，研究心可產生心理學……研究國、天下可以產生社會哲學，或政治哲學。

言下之意，從格物致知到治國平天下的每一實踐過程之間，缺乏必然性。政校學生還是應該以嚴格遵照邏輯的西方科學，作爲研究國家社會人心的主要方法。賀麟所論反映當時人們已無法想像非科學的治平之道。郭培師作爲熟悉行政科學論述的現代官員，不會不知道賀麟這類看來嚴謹又勇於挑戰傳統的觀點。但郭培師還是認定只有古代經典的文字與概念，才能正確總結他的治理經驗。不但如此，他還特別強調其圍繞《做人經》與戲臺而展開的「趕集政治」教化實踐，而非任何可以客觀檢驗的制度化措施，才是他治理后坪成功的主要原因，更是他對現代地方行政的最大貢獻。換言之，儘管明知自己的言論，難免被信仰科學理性邏輯的現代人嗤之以鼻，這位前科學萬能論者仍然執意講述他那看來不合時宜的切身體悟，顯然已意識到自己的治理經驗，無論如何不能按西方的社會科學框架理解，而屬於一個另類知識與實踐體系。從其對教化理念的深切體察與貫徹來看，此一體系更多借鑑傳承了立基於中國德治傳統的經世之術。然又不同於過往，此體系不僅是中國歷史世界內部自然生發的產物，更是對現代性霸權的反思性回應。鑒於郭培師總結治理經驗的〈后坪實政錄〉借用了明代經世名臣呂坤《實政錄》的概念，或者可以將上述超越現代性政治思維定式的體系，稱爲現代經世之術。現代經世之術創造了一個不全然受「萬有引力」科學法則支配的人文政治世界，讓人們再次看清了科學以外失落已久的廣闊天地，從而找回了行動其中的自由與能動性。

結　論

至此，再來看蔣中正以下這段話，似乎可以得出另一番體會。作爲中央政治學校的締造者，他在首屆開學典禮上對學生說：

> 大家在政治學校裏面，並不是專為政治學而來，乃是為改革中國的政治而來的。政治比之於軍事還要困難。因為幹政治的要鑽進污穢齷齪

> 的社會裏面去。……我們政治學校，就要造成能在污穢齷齪的社會裏，四方八面都被攻擊著排擠著，而還能把持堅定應付裕如的政治人材。

蔣中正並不認爲訓練政治鬥爭幹部的革命政治需求已不復存在，而是十分警醒地認識到，政治本質上是一種在「污穢齷齪的社會」中的戰鬥，而這樣的戰鬥，不可能按照外來的政治學原理，在一個排除骯髒政治、窗明几淨的行政科學實驗室中進行，所以他希望學生：

> 要隨時隨地留心政治上發生的事實。我們要精細的觀察現在的政治，而判斷將來政治的結果或趨勢。我們書本子上的學識，如不能應用到事實上，則等於無用。[81]

雖然蔣中正沒有細加闡述，但所謂「政治上發生的事實」，無疑與科學上的客觀事實不盡相同。政治上的事實不能簡單從書本學習演繹出來，而必須倚賴「留心」與「精細的觀察」。從演講的上下文看，蔣中正所說的觀察，是在「革命的志向」的指導下進行的。也就是說，這是一種基於根本價值信念的政治觀察或判斷，而不是號稱無涉價值的科學觀察。然而，蔣中正的政治領悟，尚無法預見公共行政教育的後果，將牽涉整個政治理解知識框架的劇烈重構。它根本改變了政校學生看待政治的方式，連帶也就剝奪了他們運用中國革命的巨大力量、以政治超克西方現代性霸權的能力。由於浪費了大量寶貴的人力財力在建構一個符合科學客觀化需求的行政現實，國民黨的政治現實愈加虛幻蒼白，最終，其政權難免隨政治科學化的夢想一起遭受重挫。

進而言之，公共行政教育的政治困境背後，很可能是一個現代性霸權的問題。回顧郭培師在南京實習時的豪言壯語，那種建立放諸四海皆準、不分智愚可知的科學行政的雄心，正反映了長期以來支配人們對中國（與所有非西方世界）認識的現代性霸權論述。透過壟斷科學權威，那些對本土知識與脈絡知之甚微的專家（無論是外國人或是本國留學生）得以根據一套容易學習的外來標準，對中國政治現象指導規範，而視一切不符其標準的本土智慧與地方實踐爲

81　蔣中正，〈培植新政治人才與建設新中國〉（民國十八年九月二十一日），《先總統蔣公思想言論總集》，卷十「演講」，頁 437。

非理性的「傳統」。也因此，長期以來，每談及現代性，中國始終只是被動的接受與模仿者，其本土資源即令堪用，亦只能是實現西方現代性的材料。中國政治也就始終是西方理想典型的山寨版或代工產品。然而如同本文所顯示，以公共行政為代表的西方現代性及其政治範式，對中國政治的發展即使不是弊多於利，也是利弊相參。在許多現實情境中，盲目追求行政科學（西方現代性）的偉大理性成就，其實是一種徹底的反理性行為。

時至今日，現代公共行政觀念，又成為學界與公共知識分子的流行語彙。對西方現代性及其政治想像的接受程度，較之 1930、1940 年代，恐怕有過之而無不及。人們全心擁抱「放諸四海皆準」的所謂客觀規律，致力於藉助科學技術手段，使政治益發制度化與理性化，彷彿長此以往，就能實現只有行政服務而沒有煩人政治的人間樂土。

當此之際，或許吾人格外有必要閱讀前政校教務主任與財政系教授劉振東以下這段話：

> 專門人才，只能做專門業務，為國家社會負局部建設之責任，至於體國經邦，綜覽庶政，負革命建國之大任者，則非通才即不能勝任。……所以我常說一個國家……可以沒有科學家，而不可以沒有政治家。……百年以來，我們因為沒有偉大的政治家，所以雖然儘量去學習西洋的專門學科，而無補國家之喪亂。[82]

劉振東晚年提出這段對中國近現代政治科學化後果頗為痛切的論斷，此中當有其對政校教育，乃至近百年來國族命運的反省。證諸郭培師的驚人蛻變，要走出國家的困境，重視中國現代經世之術，不僅僅是師法西學以圖強，更在於建立與西方現代性霸權分庭抗禮、等量齊觀的知識與實踐體系。這意謂在理性化科層化的追求歷程之外，百餘年來中國政治中還存在另一道生生長流：也就是借重本土論述與方法，將政治從科學理性中拯救出來，而這或許是採用公共行政教育的中央政校留予後世的一個最重要的啓發。

---

82 劉振東，〈本校財政教育與中國財政革新〉，收入國立政治大學四十年特刊編輯委員會編，《政大四十年》（臺北：國立政治大學，1967），頁 97。

徵引書目

一、史料

〈大學部第二期各組畢業學生姓名〉，《中央政治學校校刊》，期 68，1933 年 12 月，頁 2。
〈江寧自治實驗縣地政工作概況〉，《地政月刊》，卷 3 期 3，1935 年 3 月，頁 403-409。
〈后坪縣請處理搜獲偷運煙土〉，貴州省檔案館藏，《建國前檔案》，檔號 5656。
〈各縣保甲職員訓練（后坪）〉，貴州省檔案館藏，《建國前檔案》，檔號 8-5082-5-13。
〈爲詳陳后坪不治之原因及擬呈治標治本辦法爲請核事〉，貴州省檔案館藏，《建國前檔案》，檔號 2/8-1-84-10-10。
中央政治學校同學會編，《中央政治學校同學會會員錄》，重慶：中央政治學校同學會，1942。
中央政治學校社會服務處編，《增訂政校之門》，重慶：中央政治學校社會服務處，1944。
中央政治學校畢業生指導部編，《財政經驗集（第一集）》，重慶：中央政治學校，1941。
中央政治學校編，《中國國民黨中央政治學校課程一覽》，南京：中央政治學校，1932。
王一臨，〈蘭谿實驗縣農業倉庫會計制度擬稿及江寧縣實習日記〉，《二十世紀三十年代國情調查報告》（以下簡稱《國情報告》），南京：鳳凰出版社，2012，冊 201，頁 1-246。
向南屏，〈江寧自治實驗縣概況及公文管理財政警政實習報告書〉，《國情報告》，冊 66，頁 1-432。
江康黎，〈行政與政制〉，《是非公論》，期 8，1936 年 6 月，頁 20-22。
江康黎，《市行政學》，長沙：商務印書館，1938。
江康黎，《行政學原理》，上海：民智書局，1933。
余善長、鄒志奮、麥健生，〈青島市政實習總報告之概論社會公安編〉，《國情報告》，冊 261，頁 1-845。
李用賓、樊祖邦、袁永馥，〈常熟縣史地政治經濟社會概況總報告〉，《國情報告》，冊 94，頁 1-702。
李纘錚，《紅紙廊回憶錄》，臺北：國立政治大學校友會，1972。
周守璜，〈衢縣縣政實習報告與蘭谿實習日記〉，《國情報告》，冊 198，頁 1-182。
胡次威，〈我在蘭谿自治實驗縣當縣長〉，收入浙江省政協文史資料委員會編，《民國軼事摭拾》（《浙江文史資料》輯 70），杭州：浙江人民出版社，2002，頁 231-274。
高應篤，〈上海市公用局實習報告書〉，《國情報告》，冊 253，頁 147-590。
高應篤，《內政春秋》，臺北：華欣文化事業中心，1984。
張志智，〈教育行政經驗談〉，《服務月刊》（重慶），卷 3 期 1，1940 年 3 月，頁 13-21。
張金鑑，《行政學之理論與實際》，上海：商務印書館，1935。
梅思平，〈兩年來的江寧實驗縣〉，《中央週報刊》，期 350，1935 年，頁 2-8。

郭培師，〈土地陳報之過程與目的及其具體方法〉，《鄉村建設》，卷 5 期 18-19，1936 年 6 月，頁 8-81。

郭培師，〈后坪實政錄〉，《服務月刊》（重慶），卷 3 期 4，1940 年 6 月，頁 13-40。

郭培師，〈如何做區長〉，《服務月刊》（重慶），創刊號，1939 年 3 月，頁 20-25。

郭培師，〈南京市政府工務局實習報告〉，《國情報告》，冊 242，頁 1-493。

陳果夫，〈中央政治學校改進計畫書〉，《陳果夫先生全集》，冊 1，台北：正中書局，1953，頁 198-200。

陳開泗，《回首八十年》，作者自印。

陳開泗、張鋤非、劉居斌，〈吳江縣政實習報告之總論縣政府地方自治〉，《國情報告》，冊 100，頁 1-552。

賀麟，〈讀書方法〉，收入朱燕萍編，《中國國民黨中央政治學校文獻類編（1927-1949）》，南京：江蘇人民出版社，2014，頁 343-350。

楊伯舉、劉大衛，〈我們所了解的郭培師先生〉，收入鹽城市政協文史資料研究委員會編，《鹽城文史資料選輯》，輯 9（1990 年），頁 180-190。

楊敬年，《期頤述懷》，天津：南開大學出版社，2007。

賓樵，〈貴州的東北角（后坪通訊）〉，《農本》，期 40-41（1940 年 5 月），頁 27-29。

劉振東，〈本校財政教育與中國財政革新〉，收入國立政治大學四十年特刊編輯委員會編，《政大四十年》，臺北：國立政治大學，1967，頁 95-110。

劉能超，〈蘭谿田賦概況之地籍與稅制〉，《國情報告》，冊 201，頁 247-637。

蔣中正，〈培植新政治人才與建設新中國〉（民國十八年九月二十一日），《先總統蔣公思想言論總集》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984，卷十「演講」，頁 435-438。

戴治一，〈江寧自治實驗縣衛生行政現況之觀察及今後改進之我見〉，《醫事公論》，卷 2 期 13，1935 年 4 月，頁 20-21。

薛伯康，《人事行政大綱》，南京：正中書局，1937。

羅隆基，〈專家政治〉，《新月》，卷 2 號 2，1929 年 4 月，頁 1-7。

蘭谿實驗縣政府秘書室，《蘭谿實驗縣清查地糧紀要》，收入《民國史料叢刊》，冊 533，鄭州：大象出版社，2009。

Wilson, Woodrow. “The Study of Administration.” *Political Science Quarterly,* Vol.2, No. 2 (Jan., 1887), pp. 197-222.

二、專著

李偉中，《20 世紀 30 年代縣政建設實驗研究》，北京：人民出版社，2009。

孫文，《三民主義》，收入《國父全集》，冊 1，臺北：近代中國出版社，1989。

張康之，《尋找公共行政的倫理視角（修訂版）》，北京：中國人民大學出版社，2012。

楊沛龍，《中國早期行政學史：民國時期行政學研究》，北京：社會科學文獻出版社，2014。

Crick, Bernard. *In Defence of Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

Duara, Prasenjit. *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

Frederickson, H. George. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996.

Kichert, Walter J. M. and Richard J. Stillman II, eds. *The Modern State and Its Study: New Administrative Science in a Changing Europe and United States*. Northampton: Edward Elgar, 2000.

Lam, Tong. *A Passion for Facts: Social Surveys and the Construction of the Chinese Nation-State, 1900-1949*. Berkeley: University of California Press, 2011.

March, James G. and Johan P. Olsen. *Rediscovering Institution: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.

Oakeshott, Michael. *Rationalism in Politics and Other Essays*. New York: Basic Books Pub. Co., 1962.

Perry, David C., and Lawrence F. Keller. "Public Administration at the Local Level: Definition, Theory and Context." In *Managing Local Government: Public Administration in Practice*. (Newbury Park: Sage Publications, 1991), pp. 3-30.

Peters, B. Guy., and Jon Pierre. *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Porter, Theodore M., and Dorothy Ross, eds. *The Cambridge History of Science Vol. 7: The Modern Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003.

Remick, Elizabeth J. *Building Local States: China during the Republican and Post-Mao Eras*. Cambridge: Harvard University Asia Center, 2004.

Ross, Dorothy. *The Origins of American Social Science*. New York: Cambridge University Press, 1991.

Scaff, Lawrence A. *Max Weber in America*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

Stever, James A. *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era*. New York: Transnational Publishers, 1986.

Strauss, Julia C. *Strong Institutions in Weak Polities: State Building in Republican China, 1927-1940*. New York: Oxford University Press, 1998.

Tompkins, Jonathan R. *Organization Theory and Public Management*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth, 2005.

三、論文及專文

王科，〈試析南京國民政府建立初期的一次縣級政府機構改革——以江寧實驗縣爲中心〉，《才智》，2010 年第 35 期，頁 193-196。

張康之、張乾友，〈公共行政學發展史上的研究及其教育〉，《中共寧波市委黨校學報》，2012 年第 3 期，頁 16-24。

崔明忠，〈中國國民黨中央政治學校研究（民國十六至三十六年）〉，臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1998。

Ezrahi, Yaron. “Technology and Civil Epistemology of Democracy.” *Inquiry,* Vol. 35, Iss. 3-4 (Sept. 1992), pp. 363-376.

Ezrahi, Yaron. “Science and the Political Imagination in Contemporary Democracies.” In Sheila Jasonoff, ed., *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order* (New York: Routledge, 2006), pp. 254-273.

Wang, Chen-cheng. “Intellectuals and the One-party State in Nationalist China: The Case of Central Politics School (1927-1947).” *Modern Asian Studies*, Vol. 48, Iss. 6 (Nov. 2014), pp. 1769-1807.

Williams, Daniel W. “Measuring Government in the Early Twentieth Century.” *Public Administration Review,* Vol. 63, No.6 (Nov.-Dec. 2003), pp. 643-659.

The Predicament of Public Administration Education at the Central Politics School and Its Solution

Wang Chen-cheng*

Abstract

The study of Public Administration arose in America as part of the political culture of Western modernity to provide a conceptual framework for understanding and practicing politics. It reflected an attempt to replace "irrational" politics with objective and scientific administration. This conceptual framework was embraced by Chinese intellectuals in the wake of the May Fourth movement. As a result, the Guomindang's Central Politics School was reorganized into a regular university cultivating professional officials. The majority of the school's graduates became pure civil servants who, however, had no ability to handle Chinese political reality. Only a few of them were capable of developing effective modern Chinese statecraft by using indigenous resources. Modern Chinese statecraft, therefore, represents an alternative conceptual framework of politics that has the potential to escape from the predicament of scientized politics.

Keywords: public administration, Central Politics School, Chinese statecraft, scientization of politics

* Institute of Modern History, Academia Sinica